

Sección latinoamericana

ASUNTOS GENERALES

La marina mercante: flota pero aún no despliega velas

Desde hace varios años los expertos han señalado las crecientes dificultades de los países de América Latina para incrementar la proporción de sus exportaciones que se transporta en sus propios barcos y obtener, al mismo tiempo, resultados eficientes a costos razonables.

La crisis del comercio internacional, generada por el alza de los precios de los productos de los países industrializados, así como del petróleo y sus derivados y otras materias primas, ha propiciado que esos señalamientos se hagan cada vez más imperativos. En efecto, en general se considera que la constitución de flotas mercantes abre perspectivas favorables para que los países de la región impulsen su comercio internacional, equilibren sus balanzas de pagos y emprendan el desarrollo industrial.

La evolución del comercio ha estado directamente vinculada con el transporte. A su vez, la evolución del transporte ha consistido principalmente en lograr la mayor rapidez y eficiencia en el tráfico de mercancías y pasajeros, al menor costo posible. La invención de la rueda y los carruajes, y la consecuente construcción de caminos adecuados, revolucionó la actividad comercial, dando inicio a la desaparición de las caravanas en el transporte terrestre. Muchos siglos después vinieron las máquinas de vapor, que permitieron construir ferrocarriles y también barcos más veloces que los movidos a vela. Por último apareció el motor de combustión interna, el cual constituye la base del transporte tal como se le conoce en nuestros días.

Los avances científicos y técnicos han facilitado el tráfico comercial y provocado cambios extraordinarios en él. Los volúmenes de carga y la distancia a que se transportan han aumentado en forma importante, reduciéndose el tiempo y los

costos por unidad de tráfico (tonelada/kilómetro).

En la actualidad, para los envíos pequeños a lugares distantes se utiliza el avión; en el comercio interno, lo usual es expedir las cargas voluminosas y pesadas principalmente por ferrocarril y en algunos países por camión. En el comercio externo, las cargas se envían generalmente por vía marítima, que es el transporte más económico y, aunque parezca paradójico, más rápido. En efecto, se estima que enviar una tonelada de carga por aire cuesta 25 veces más que por mar. También se calcula que para transportar 20 000 ton a una distancia de 12 000 km, un buque tipo *Mariner* empleará 22 días; si se utilizaran aviones, sería necesaria una flota de 122, con capacidad de transportar 25 ton cada uno, y los apartos deberían realizar cuatro viajes cada uno, en una operación que duraría 24 días.¹ A esta notable diferencia hay que agregar las del consumo de combustible, neumáticos y otros servicios colaterales, como reparaciones y mantenimiento.

A pesar de las evidentes ventajas comparativas del transporte naval, los países en desarrollo tienen poca participación en él. En efecto, de acuerdo con el estudio de la UNCTAD citado en la bibliografía, en 1979 casi 61% de la carga marítima mundial estuvo constituida por las exportaciones de los países subdesarrollados, que poseen menos de 8% de la flota mercante del mundo. El contraste es particularmente acusado en el transporte de mercancías a granel —esto es, de productos homogéneos que integran toda la carga de un buque que toca un reducido número de puertos—, en el que 90% de la carga es expedida en buques cisterna y más de una tercera parte de las cargas secas (cereales, minerales, cemento, carbón, etc.) más importantes, procedieron de países en desarrollo que poseen menos de 6% de la flota mundial de buques cisterna y graneleros.

La escasa participación de los países subdesarrollados en el transporte marítimo es efecto y causa del propio subdesarrollo. Además, las principales instituciones de este sector —las conferencias de armadores— tienen el objetivo primordial de mantener bajo el control de

los armadores las formas, reglamentos, contratos y características generales del transporte marítimo.

No está por demás señalar que este hecho ha contribuido al deterioro de los términos de intercambio de los países productores y exportadores de materias primas, los cuales han denunciado esta situación en diversos foros internacionales y reclamado una mayor participación en el transporte marítimo.

En la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre un Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, los países que tienen una alta participación en ese transporte reconocieron el derecho de las naciones en desarrollo a participar en el transporte en buques de línea regular, que constituye 20% del tráfico mundial de carga; en cambio, no han reconocido —salvo en términos muy generales e indirectos— ese derecho en lo que se refiere al transporte de carga a granel, que representa 80% de la carga mundial. En la práctica, muchos países desarrollados —que son los principales importadores de mercancías a granel— parecen tratar a las naciones subdesarrolladas que comercian con ellos como si no tuvieran derecho alguno a realizar también parte del transporte marítimo de sus propias mercancías.

Algunos voceros de los países industrializados que poseen flotas mercantes se oponen a las aspiraciones de los subdesarrollados a transportar carga a granel en sus propios buques con el argumento de que “esa interferencia en el libre juego de las fuerzas del mercado elevaría los costos del transporte”. Esto es parcialmente válido, sobre todo en lo que respecta a ciertas cargas de mercancías a granel, como es el caso de las transacciones al contado, en el que la insistencia en transportarlas en un buque de determinada matrícula entrañaría gastos adicionales e impediría que un país utilizara una nave que ya está en posición de carga. Empero, en esto se hace caso omiso de que gran parte del transporte de mercancías a granel no entra en el “mercado libre” y se efectúa en buques que están empleados constantemente en servicios regulares de ida y vuelta, lo que también podría hacerse en buques del país exportador.

De cualquier manera, hasta ahora los argumentos aducidos en pro o en contra

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., sino en los casos en que así se manifieste.

1. Las estimaciones citadas son de Jorge A. Rosetti. Véase la obra de Luis Vidal Rucabado citada en la bibliografía.

han consistido en rotundas afirmaciones y contra-afirmaciones, sin que se haya logrado ampliar la participación de los países subdesarrollados en el transporte marítimo.

Estos países tienen cuando menos dos razones para su reclamación: en primer lugar, porque en ellos se genera el grueso de la carga y, en segundo, porque pueden operar con costos más reducidos que los países desarrollados, mejorando al mismo tiempo sus condiciones de intercambio, lo que les permitiría incorporar más mano de obra y aliviar los desequilibrios de sus respectivas balanzas de pagos. Además, para muchos países una mayor participación en el transporte marítimo de carga a granel abriría nuevos caminos para su industrialización.

Los países industrializados, al rechazar las aspiraciones de los países atrasados, hacen evidente su voluntad de mantener el sistema actual.

Modalidades del transporte marítimo

Las flotas mercantes se clasifican en diversas categorías: buques cisterna (o buques tanque), graneleros, trampa y de línea. Aunque también hay remolcadores, pesqueros, de pasajeros, etc., no se mencionan en esta nota por no corresponder directamente al tema.

Al final de los años setenta, los buques cisterna transportaron aproximadamente 54% del tonelaje de carga mundial; los graneleros, 24% y los de línea, 22 por ciento.

- Los buques cisterna están concentrados en unas cuantas empresas de países compradores o vendedores de petróleo. La demanda del transporte de crudo deriva de las políticas adoptadas con relación a la explotación y comercialización del producto por las grandes empresas petroleras, que poseen una tercera parte del tonelaje de la flota mundial de este tipo de barcos.

Las empresas petroleras independientes son propietarias de 40% del tonelaje mundial de buques cisterna. Estas empresas han adoptado la práctica de rentar una gran parte de su flota a los países productores de crudo, ya sea por un tiempo determinado o por viajes consecutivos. El resto del tonelaje pertenece a navieras independientes que operan en forma marginal.

- Los buques graneleros son unidades

de más de 18 000 ton, cuya construcción ha sido estimulada por la introducción de equipos mecánicos para el manejo de las cargas en los puertos. Estos buques están destinados a operar en los grandes centros comerciales e industriales y es común que se concentren en contrataciones o convenios de transporte de grandes volúmenes de carga homogénea. También hay graneleros combinados, los cuales están adaptados para el transporte de crudo, granos, cereales, o minerales. Sin embargo, la expansión de la flota de buques cisterna los desplazó del mercado petrolero.

Este tipo de buques está controlado por los llamados "transportistas industriales", es decir, por industrias verticalmente integradas que operan con costos bajos. Por lo general, los países subdesarrollados carecen de posibilidades para manejarlos, debido a sus costos unitarios y a las modalidades de la exportación.

- Los barcos trampa son embarcaciones con un tonelaje superior a las 4 000 ton de registro bruto (TRB),² principalmente para el transporte de cargas secas; sus servicios se formalizan a través de contratos o pólizas de fletamiento. Su operación no se diferencia de la de un barco de línea.

El servicio de buques trampa está distribuido entre numerosas empresas, lo que los hace asequibles para los países menos desarrollados.

- Los barcos de línea se caracterizan por su alto grado de especialización, y se acude a ellos cuando la regularidad y la frecuencia de los servicios son elementos de gran importancia para los usuarios. Un pequeño número de empresas posee la mayoría de estos buques. Por lo general, están organizadas en agrupaciones internacionales llamadas conferencias de armadores.

Además de las modalidades mencionadas, en las que los buques representan las unidades de explotación del transporte, existen empresas, grupos de empresas y países que poseen o controlan flotas mercantes con un gran número de naves agrupadas bajo un pabellón. En el caso de los países destacan Grecia, Liberia, Bahamas y Panamá, entre otros, que

2. Las TRB hacen referencia a los espacios cerrados del barco, incluyendo cuartos de máquinas, almacenes, etc. El tonelaje de registro neto (TRN) se refiere únicamente a los espacios cerrados destinados a almacenar carga. El tonelaje de porte bruto (TPB) indica el peso del buque, incluida la carga.

amparan importantes flotas pertenecientes a armadores, grupos de armadores o empresas transnacionales, bajo el régimen de "banderas de conveniencia" o de "pabellones de complacencia", que facilita el registro de barcos al amparo de legislaciones con escasa carga fiscal y que apenas regulan las actividades navieras.

Conviene recordar las características principales de la banderas de conveniencia. El informe británico Rochdale, citado por Gregorio Selser, señala las siguientes: "1) El control de la nave independiente de las reglamentaciones nacionales. 2) Los impuestos bajísimos (y en algunos casos inexistentes) sobre utilidades. 3) La ausencia de una necesidad 'estratégica', por parte del país de registro, de que la flota naviera recorra *todos* los océanos. 4) Requisitos mínimos para la matriculación. 5) Controles poco efectivos o apenas simbólicos de los niveles de conducción, equipos de navegación y reglamentos de seguridad contra incendios y otros riesgos. 6) Libertades extraordinarias en materia de contratación de tripulaciones." Selser resume todas estas ventajas en una sola frase: "la mágica fórmula del ahorro multiplicado".

Evolución reciente de la flota latinoamericana

Según los datos disponibles, a fines de 1979 la marina mercante mundial contaba con 406 millones de TRB; por su parte, la flota mercante del conjunto de los países de América Latina sumaba casi 9.7 millones de TRB, lo que representa 2.35% del tonelaje mundial.

De acuerdo con el Instituto de Estudios de la Marina Mercante Iberoamericana, con sede en Buenos Aires, esta proporción se ha mantenido casi constante desde 1964, cuando la flota latinoamericana participaba con 2.27% en el total. Dicho Instituto señala que en 1964 el conjunto de los países de América Latina poseía 655 buques de más de 1 000 TRB, con una edad promedio de 15.4 años, y que para 1979 el número de naves se elevó a 904, con una edad promedio de 9.8 años, considerada por los expertos como aceptable.

En el lapso de 1964 a 1979 la actividad de los astilleros de los países de América Latina evolucionó de manera satisfactoria: en el primer año, casi 43% de los buques que se incorporaron fue construido en astilleros locales; en el último, su participación se elevó a 88%.

CUADRO 1

Evolución de la flota mercante latinoamericana (TRB)

Países	1 de enero de 1981 (1)	Participación (%)	1 de enero de 1980 (2)	Participación (%)	Variación (1-2)
Argentina	1 868 114	17.73	1 949 364	20.10	- 81 250
Bolivia	15 129	0.14	13 958	0.14	1 171
Brasil	4 590 311	43.57	3 938 736	40.62	651 575
Chile	562 793	5.34	471 101	4.86	91 692
Colombia	263 264	2.50	277 488	2.86	- 14 224
Costa Rica	3 194	0.03	3 194	0.03	-
Cuba	680 805	6.46	642 173	6.62	38 632
Ecuador	235 970	2.24	218 098	2.25	17 872
El Salvador	-	-	1 816	0.02	- 1 816
Guatemala	17 722	0.16	13 593	0.14	4 129
México	862 524	8.19	868 186	8.96	- 5 662
Nicaragua	9 650	0.09	-	-	9 650
Paraguay	24 778	0.24	16 802	0.17	7 976
Perú	621 920	5.90	466 214	4.81	155 706
República Dominicana	30 775	0.29	20 759	0.22	10 016
Uruguay	172 444	1.64	167 532	1.73	4 912
Venezuela	576 810	5.48	627 747	6.47	- 50 937
<i>Total de América Latina</i>	<i>10 536 203</i>	<i>100.0</i>	<i>9 696 761</i>	<i>100.0</i>	<i>839 442</i>

Nota: Bahamas y Panamá no aparecen en los cuadros debido a que sus flotas operan bajo el régimen de "bandera de conveniencia" en casi su totalidad.

Fuente: Elaborado con base en Alamar, "Circular de información general", núm. 2, Montevideo, 1981.

De 1974 a 1978 la construcción de buques superó los 2.5 millones de toneladas, lo que constituye un resultado sin precedentes.

En el transporte marítimo latinoamericano, las empresas estatales tienen una participación muy importante: en 1979 poseían o controlaban 65% del tonelaje total.

Ahora bien, no todos los países han tenido la misma evolución en sus flotas mercantes, ni tienen el mismo índice de estatización. Según los datos de 1981, sólo Argentina y Brasil sobrepasaban el millón de TRB, seguidos de México (862 524), Cuba (680 805), Perú (621 920) y Venezuela (576 810).

En el total de la región, Brasil tenía más de 43% del tonelaje registrado; Argentina casi 18%; México, 8.2%; Cuba, 6.5%; Perú, 5.9% y Venezuela, 5.5%.

En el caso de Brasil se observan aspectos importantes. En primer lugar, es la principal potencia naviera de América Latina. Casi 90% de su comercio exterior se realiza por vía marítima, cifra que evidencia la gran importancia del binomio construcción naval-navegación marítima en su estrategia de desarrollo.

En 1979, los requerimientos brasileños

Argentina, que es el segundo país en importancia, en 1981 poseía 174 naves, cuya edad promedio es de 14 años. El índice de estatización es de 47%; 93 embarcaciones son de armadores estatales y 81 de empresas privadas. Su comercio exterior se transporta en 91% por agua.

La flota de ultramar —es decir, aquella parte de la flota destinada al tráfico de altura— en 1979 representaba 61% del total, con 99 buques, entre los que se cuentan 24 graneleros, 40 cargueros, 8 cargueros multipropósitos, 3 supercontenedores y 4 frigoríficos.

En 1979 las naves de bandera argentina transportaron 96.5% de las exportaciones y 83.2% de las importaciones. Sin embargo, debido a la crisis económica por la que atraviesa el país, en los últimos años la flota naviera argentina ha disminuido, como se muestra en el cuadro 1.

Chile cuenta con una flota superior a 900 000 TPB. La edad promedio de sus embarcaciones es de 10.6 años; solamente dos se acercan a los 30 años de antigüedad y los buques más nuevos tienen dos y cinco años, respectivamente. Del total del comercio exterior, 95% es movido por mar; la flota chilena transporta aproximadamente la mitad de las exportaciones.

Ecuador tiene una flota relativamente joven. La empresa estatal Transnave, que depende de la Armada, al 1 de enero de este año tenía 13 buques, con una capacidad de 190 340 TPB y una edad promedio de 5.2 años. La flota total ecuatoriana cuenta con 34 buques, que tienen una capacidad de 312 422 TPB y una edad promedio de 10.4 años.

CUADRO 2

Participación del sector estatal en la flota latinoamericana, 1981

Países	Unidades	TRB	TPB	Edad promedio (años)
Brasil	129	3 395 441	6 005 542	6.3
Argentina	93	913 786	1 344 120	8.6
México	52	682 493	988 998	8.1
Cuba	88	680 805	925 192	10.1
Venezuela	29	459 819	689 380	9.8
Perú	33	293 460	440 135	10.8
Chile	14	236 811	449 157	7.3
Ecuador	13	139 441	190 340	5.2
Uruguay	4	93 260	169 279	7.2
Paraguay	14	15 713	13 211	19.5
Bolivia	2	15 129	18 934	19.9
Colombia	5	11 234	10 858	10.6
<i>Total</i>	<i>476</i>	<i>6 937 392</i>	<i>11 245 146</i>	<i>7.7</i>

Fuente: Alamar, op. cit.

CUADRO 3

Participación del sector privado en la flota latinoamericana, 1981

Países	Unidades	TRB	TPB	Edad promedio (años)
Brasil	169	1 194 870	1 723 985	7.7
Argentina	81	954 328	1 531 321	18.1
Perú	26	328 460	557 268	16.2
Chile	32	325 982	469 266	13.1
Colombia	29	252 030	328 292	12.5
México	19	180 031	275 662	14.7
Venezuela	30	116 991	120 253	13.8
Ecuador	21	96 529	122 082	17.9
Uruguay	13	79 184	111 719	22.4
República Dominicana	9	30 775	50 043	12.9
Guatemala	5	17 722	26 938	19.6
Nicaragua	1	9 650	13 407	7.0
Paraguay	5	9 065	13 743	14.1
Costa Rica	2	3 194	5 438	2.5
<i>Total</i>	<i>442</i>	<i>3 598 811</i>	<i>5 349 417</i>	<i>13.3</i>

Fuente: Alamar, *op. cit.*

Al inicio de 1981 México tenía 71 buques, con 1 264 660 TPB. El crecimiento de las exportaciones de petróleo ha causado el consiguiente aumento en los requerimientos de transporte marítimo. En 1980 los buques propiedad de Pemex transportaron 40.8% del crudo y otros productos que movilizó la propia empresa, utilizándose unidades alquiladas para el resto. Fue necesario arrendar 108 buques, de los cuales 25 se destinaron a transportar crudo y refinados y 8 a gas licuado. La empresa Transportación Marítima Mexicana —la más importante del país en carga general— tiene siete embar-

caciones con una capacidad de carga de 442 324 ton métricas.

La flota en 1981

Al 1 de enero de 1981 —según la Alamar— el potencial naviero de los países de América Latina era de 10 536 203 TRB, superando, por primera vez en la historia, la marca de 10 millones de TRB. A igual fecha del año anterior, se había llegado a un total de 9 696 761 TRB. Por lo tanto, el crecimiento de un año para otro ha sido de 839 442 TRB (8.7%).

Por otra parte, durante ese lapso se registró un mejoramiento cualitativo, ya que mientras el 1 de enero de 1980 la edad promedio de la flota conjunta era de 9.8 años, el 1 de enero de 1981 esa edad era de 9.6 años.

En el cuadro 1 se muestra el comportamiento de las marinas mercantes por países a lo largo de 1980. En los cuadros 2 y 3 se indica la participación de los sectores estatal y privado, respectivamente, en las flotas nacionales, y en el cuadro 4 el total general al 1 de enero de 1981.

Algunas consideraciones finales

La posibilidad de impulsar el desarrollo del comercio internacional de América Latina está unida —en buena medida— a la consolidación y expansión de la flota mercante del conjunto de los países de la región. Para lograr esa expansión se requieren nuevos mecanismos que aseguren la reorientación de las relaciones internacionales, particularmente en lo que concierne al transporte marítimo, para que las naciones latinoamericanas obtengan una participación cada vez mayor en las flotas de buques cisterna y graneleros, que son las que —de acuerdo con la experiencia de otros países— obtienen resultados técnicamente eficientes y económicamente rentables. En este sentido, los expertos han señalado que no bastan las medidas fragmentarias y parciales, sino que hace falta aplicar una serie completa y coherente de medidas que transformen radicalmente las condiciones actuales de predominio de armadores y empresas transnacionales de los países industrializados.

Nota: para elaborar este artículo se consultó la siguiente bibliografía:

- Asociación Latinoamericana de Armadores (ALAMAR), *Informativo*, Montevideo, diversos números, en especial la "Circular de información general núm. 2".
- Centro de Informaciones del Transporte Internacional (CITI), *Consultor*, varios números, Buenos Aires.
- Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre Código de Conducta de las Conferencias Marítimas, vol. II, *Acta final*, ONU, núm. 5.75.II.D.12.
- Enrique Rechy Zárata, "Demanda y oferta del transporte marítimo", en *Mar y Tierra*, núm. 13, Comisión Nacional Coordinadora de Puertos, México, julio-agosto de 1979.
- Gregorio Selser, "Los superpetroleros y las banderas de conveniencia", en *Comercio Exterior*, vol. 28, núm. 7, México, julio de 1978, pp. 842-847.
- UNCTAD, *El desarrollo de las flotas mercantes*, doc. TD/222, Manila, 1979.
- Luis Vidal Rucabado, "Marina mercante latinoamericana", en *Progreso*, México, abril-mayo de 1981. □

CUADRO 4

Total general de la flota latinoamericana, 1981

Países	Unidades	TRB	TPB	Edad promedio (años)
Brasil	298	4 590 311	7 729 527	6.7
Argentina	174	1 868 114	2 875 441	13.5
México	71	862 524	1 264 660	9.5
Cuba	88	680 805	925 192	10.1
Perú	59	621 920	997 403	13.6
Venezuela	59	576 810	809 633	10.7
Chile	46	562 793	918 423	10.6
Colombia	34	263 264	339 150	12.4
Ecuador	34	235 970	312 422	10.4
Uruguay	17	172 444	280 998	14.2
República Dominicana	9	30 775	50 043	12.9
Paraguay	19	24 778	26 954	17.5
Guatemala	5	17 722	26 938	19.6
Bolivia	2	15 129	18 934	19.9
Nicaragua	1	9 650	13 407	7.0
Costa Rica	2	3 194	5 438	2.5
<i>Total</i>	<i>918</i>	<i>10 536 203</i>	<i>16 594 563</i>	<i>9.6</i>

Fuente: Alamar, *op. cit.*

recuento latinoamericano

Asuntos generales

Nuevo impuesto al azúcar

Estados Unidos aplica desde el 11 de septiembre un gravamen de un centavo de dólar por cada libra de azúcar que importa. La medida afecta a numerosas naciones latinoamericanas que abastecen a ese país, principal importador en el mundo. En 1980, veinte naciones latinoamericanas exportaron a Estados Unidos un total de 2 200 000 ton métricas. □

Belice

Al fin la independencia

En medio de la euforia popular, el 21 de septiembre se formalizó la independencia de Belice, hasta ese día colonia británica.

El gobierno de la nueva nación independiente se comprometió a "efectuar una revolución pacífica, progresista pero muy beliceña". Además, el Primer Ministro anunció que "el nuevo Estado luchará contra el colonialismo, el racismo, la opresión y la explotación en cualquiera de sus formas, y abogará por la paz, la cooperación y la instauración de un nuevo orden económico internacional", y que "no seremos comunistas ni capitalistas, sino que tendremos un gobierno nacionalista".

A las ceremonias de independencia asistieron representantes de 17 países europeos, siete de Asia, tres de África, 21 de la Comunidad Británica y 12 de América Latina, entre ellos México.

Esos países otorgaron su reconocimiento a la independencia de Belice. En cambio, Guatemala reiteró su negativa a aceptarla.

Ante ello, el primer ministro beliceño, George Price, señaló que el problema fundamental es ahora "la probable agresión guatemalteca", y que buscará la constitución de "una fuerza multinacional de defensa". □

Bolivia

Austeridad para empleados públicos

En un intento por reactivar la economía y superar la recesión que afecta al país,

el gobierno castrense dispuso el 27 de agosto una serie de medidas de "austeridad económica"; destacan entre ellas el congelamiento de salarios para los empleados de la administración pública y la reducción presupuestaria de los organismos estatales.

Además de las consecuencias internas, las nuevas disposiciones permitirán a Bolivia una mejor negociación con el FMI, según declaró el ministro de Planeación, Adolfo Linares.

Nuevo Presidente militar

La junta de comandantes militares, que un mes antes había asumido el gobierno boliviano, designó el 4 de septiembre como Presidente de la República al general Celso Torrelio Villa. Al hacer pública esta decisión, el general Waldo Bernal Pereyra, jefe de la fuerza aérea, manifestó que los motivos de la junta habrán sido "la necesidad de establecer un gobierno de unidad nacional" y la de "superar los graves problemas" del país. □

Brasil

Suspendidas las exportaciones de azúcar

El Instituto del Azúcar y Alcohol (IAA) decidió el 18 de agosto suspender indefinidamente las exportaciones de azúcar debido a las pérdidas registradas en la actual zafra. Fuentes oficiales informaron que las plantaciones en las regiones centro, sur y sureste del país fueron muy afectadas por las heladas, lo que ocasionó pérdidas de 500 000 a 600 000 toneladas en la zafra del presente año; se calcula que las de la próxima llegarán a 1 200 000.

Proponen crear una central única de trabajadores

En representación de trabajadores rurales y urbanos de todo el país, 5 200 delegados sindicales propusieron, el 24 de agosto, crear una organización gremial de carácter unitario, pese a que ello es ilegal. También acordaron presentar el 1 de octubre diversas demandas laborales al gobierno militar que, de no ser resueltas satisfactoriamente, podrían provocar una huelga general. □

Colombia

Ambicioso programa carbonífero

Con una producción de 400 000 ton anuales, Colombia iniciará en 1983 un ambicioso programa de explotación del carbón, según anunció el 23 de agosto la empresa estatal Colombiana de Carbones (Carbocol). Se estima que de cumplirse este objetivo, la exportación del mineral generará ingresos anuales superiores a 3 000 millones de dólares. Sólo la infraestructura adicional necesaria para cumplir con este programa exige realizar una inversión de 3 500 millones de dólares en adecuación de puertos, aeropuertos y el tendido de 150 km de líneas de ferrocarril.

El 4 de septiembre, el Gobierno de Canadá otorgó a Carbocol un crédito por 800 millones de dólares, para financiar las compras a empresas canadienses de los equipos, materiales y servicios necesarios para la explotación de los yacimientos carboníferos. □

Costa Rica

Moratoria a la deuda

A fin de combatir la grave crisis financiera y económica por la que atraviesa el país, el gobierno del presidente Rodrigo Carazo declaró el 1 de septiembre la moratoria total de su deuda pública externa, que asciende a 2 400 millones de dólares. Esta medida fue complementada con la instauración de restricciones a las importaciones, entre ellas la prohibición absoluta de importar vehículos automotores y maquinaria agrícola.

Voceros oficiales informaron que los recursos monetarios que ordinariamente se utilizaban para pagar la deuda externa se destinarán, durante un lapso aún no determinado, a pagar importaciones de productos esenciales, como medicinas y petróleo. □

Cuba

Elecciones de diputados

El 18 de agosto se informó que el Consejo de Estado convocó a la ciudadanía cubana a elecciones de diputados para la Asamblea Nacional del Poder

Popular. Con ese fin, las Asambleas Municipales del Poder Popular se reunirán el 28 de noviembre. Previamente, los ciudadanos mayores de 16 años elegirán en octubre, por votación secreta y directa, a los delegados de cada circunscripción que integran las Asambleas Municipales del Poder Popular.

¿Armas bacteriológicas?

El 9 de septiembre, el Gobierno cubano acusó al estadounidense de emplear armas bacteriológicas contra la isla y lo responsabilizó por la aparición de una epidemia de conjuntivitis hemorrágica que afecta actualmente a la población. □

Chile

Aniversario del golpe militar

Con reacciones de condena a la dictadura castrense presidida por Augusto Pinochet y actos de solidaridad con el pueblo chileno, en diversas partes del mundo se recordó, el 11 de septiembre, el octavo aniversario del golpe militar que derrocó y asesinó al presidente Salvador Allende.

Pinochet, por su parte, conmemoró el aniversario de su "ascenso al poder" con un largo discurso en el que alabó la situación económica de Chile y el avance de sus fuerzas armadas, rechazó la "politización de la vida nacional", condenó al marxismo, elogió la "actual política estadounidense", y culpó a Cuba y a la URSS de dirigir "una campaña internacional en su contra". □

Ecuador

Apoyo a la industria petrolera

La Corporación Estatal Petrolera de Ecuador (CEPE) informó oficialmente el 23 de agosto que invertirá 129 millones de dólares durante este año en el desarrollo de su industria de hidrocarburos. De esa cantidad, 88 millones se destinarán a financiar trabajos de exploración y perforación y los 41 millones restantes a operaciones de explotación. □

El Salvador

Declaración franco-mexicana

Los gobiernos de México y Francia entregaron al Consejo de Seguridad de la

ONU, el 28 de agosto, una declaración conjunta sobre la situación en El Salvador. En ella manifestaron "la grave preocupación... por los sufrimientos del pueblo salvadoreño en la situación actual, que constituye una fuente de peligros potenciales para la estabilidad y la paz de toda la región, habida cuenta de los riesgos de internacionalización de la crisis". Asimismo, "reconocen que la alianza del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y del Frente Democrático Revolucionario (FDR) constituye una fuerza política representativa dispuesta a asumir las obligaciones y ejercer los derechos que de ello se derivan."

Reacciones en América Latina

En respuesta a esa posición los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Guatemala, Honduras, Paraguay, República Dominicana y Venezuela emitieron el 2 de septiembre, en Caracas, otra declaración conjunta en la que censuran la resolución franco-mexicana.

En dicho texto se manifiesta que los cancilleres de los nueve países mencionados, "teniendo en cuenta que los gobiernos de México y Francia han decidido intervenir en los asuntos internos de El Salvador, formulando declaraciones políticas encaminadas a favorecer a uno de los extremos subversivos", expresan su extrañeza por tal actitud que constituye, según ellos, un precedente sumamente grave. Asimismo, señalan con gran preocupación que "el pronunciamiento de esos dos gobiernos... pretende torcer el destino democrático y la libre determinación del pueblo salvadoreño [y que] tácitamente invitan a otras entidades extranjeras a pronunciarse en favor de los elementos extremistas que son parte en la crisis". Al concluir, afirman que Francia y México, "lejos de contribuir a la solución del problema, propician su agravamiento".

Otros gobiernos latinoamericanos, como los de Brasil, Perú, Ecuador, Costa Rica y Honduras, pese a que expresaron su desacuerdo con la posición franco-mexicana, decidieron no adherirse formalmente a la citada declaración.

Por su parte, los gobiernos de Cuba y Nicaragua, así como, en general, los sectores progresistas de los países latinoamericanos, apoyaron el reconocimiento de

los insurgentes salvadoreños como fuerza política representativa, que debe ser considerada en toda negociación encaminada a resolver el conflicto.

Opiniones salvadoreñas

● *29 de agosto.* José Napoleón Duarte, presidente de la junta militar democristiana, calificó como una interferencia en los asuntos internos la declaración de México y Francia. También manifestó que el reconocimiento a los insurgentes constituye "un duro golpe" para su gobierno.

Voceros del FMLN y del FDR expresaron: "el reconocimiento de que somos una fuerza política beligerante es el mayor triunfo internacional que hemos alcanzado". El líder del Comité de Unidad Sindical, Eliseo Ruiz, consideró que la determinación franco-mexicana representa "un paso definitivo para derrotar a la junta democristiana".

● *31 de agosto.* El Gobierno de El Salvador denunció ante el Consejo de Seguridad de la ONU la posición de México y Francia como "una flagrante violación al principio de no intervención en los asuntos de otros estados". El representante salvadoreño calificó de "contradictoria" la actitud franco-mexicana, pues "mientras afirma que la situación de El Salvador debe ser resuelta por el pueblo de ese país, se arroga al mismo tiempo el derecho de establecer el cuadro para la búsqueda de una solución".

En San Salvador, sectores empresariales y conservadores exigieron a Duarte la ruptura de relaciones diplomáticas con México y Francia.

● *1 de septiembre.* El Gobierno salvadoreño ratificó su repudio a la declaración franco-mexicana y entregó notas diplomáticas de protesta a los representantes de esos países en El Salvador.

En la misma fecha, voceros de las fuerzas insurgentes expresaron que la citada declaración "golpea fuertemente la pretensión del departamento de Estado y de la junta militar democristiana de imponer las elecciones como un elemento único de esa solución y no ubicarlas en el contexto de una negociación política global", y "desmienten la versión de que el pueblo salvadoreño lucha porque cuenta con el respaldo de países socialistas".

• *2 de septiembre.* La democracia cristiana salvadoreña manifestó que el documento franco-mexicano "es una acción de propaganda en favor del marxismo". En cambio, voceros del FMLN consideraron que dicho documento "reconoce el derecho que tiene el pueblo a su autodeterminación".

• *14 de septiembre.* La Conferencia Episcopal salvadoreña condenó la postura franco-mexicana porque "interviene en los asuntos internos de El Salvador", y señaló que "las posibles consecuencias de tal acto serán: el recrudecimiento de la guerra prolongada de desgaste con la consiguiente muerte de más salvadoreños, una mayor destrucción de bienes y la proliferación de un mayor número de personas que vivirán en la miseria".

• *23 de septiembre.* Ante el Consejo Político de la OEA, Duarte acusó a México de "intervencionista" y denunció su pretensión de "llevar a foros ajenos a nuestra historia asuntos propios de nuestra América".

Por su parte, el secretario de Relaciones Exteriores de México, Jorge Castañeda, ratificó, en una conferencia de prensa ofrecida en la ONU, la validez de la declaración de su país y Francia sobre El Salvador y manifestó que el apoyo brindado por el Gobierno estadounidense a la junta militar democristiana "es una interferencia lamentable que dificulta aún más la solución a la crisis que desangra a ese país". □

Granada

Denuncian planes de invasión

El ministro de Relaciones Exteriores de Granada, Unison Whiteman, declaró el 25 de agosto que su país "informó oficialmente a la ONU de planes estadounidenses para invadirlo". Con base en "informes de inteligencia" y después de "analizar las recientes maniobras militares de Estados Unidos en el Caribe", el Gobierno granadino "está convencido de que el ejercicio militar era un simulacro de invasión a su país". El Canciller advirtió que Granada buscará "el respaldo del Consejo de Seguridad de la ONU y la asistencia de la comunidad internacional a medida que se desarrollen los acontecimientos". □

Guatemala

Protestas internacionales contra el Gobierno

El Parlamento Europeo solicitó el 17 de septiembre a los gobiernos miembros que protesten ante el régimen guatemalteco por las "constantes violaciones" de los derechos humanos y que exijan la libertad de los presos políticos. La petición del organismo parlamentario se basa en el informe de Amnistía Internacional sobre Guatemala. □

Haití

Cárcel a opositores

Acusados por el presidente vitalicio Jean Claude Duvalier de "incitar a la subversión", 22 políticos e intelectuales opositores fueron condenados el 26 de agosto a 15 años de prisión y trabajos forzados. Entre los condenados figuran el líder del Partido Social Demócrata, Sylvio Claude, y miembros destacados del proscrito Partido Demócrata Cristiano. □

Honduras

Visita presidencial a Venezuela

El presidente Policarpo Paz García concluyó el 16 de agosto una visita oficial de tres días a Venezuela. Durante su estancia, Paz García se entrevistó con el mandatario de ese país, Luis Herrera Campins, con quien conversó sobre la cooperación económica y energética entre ambas naciones, la situación de Centroamérica y otros temas de interés común. Fuentes oficiales informaron que el Gobierno venezolano concedió a Honduras un crédito de 22 millones de dólares para financiar diversos programas de desarrollo.

Paro laboral

Para exigir respeto a la vida sindical y la nacionalización de la refinera petrolera Texaco, 60 000 trabajadores realizaron el 17 de agosto un paro general de una hora, convocado conjuntamente por la Federación Unitaria de Trabajadores Hondureños (FUTH), la Central General de Trabajadores (CGT) y la Confederación de Trabajadores Hondureños (CTH), las tres organizaciones gremiales más poderosas del país. □

Panamá

Finaliza la huelga de trabajadores bananeros

Después de ser resueltas favorablemente sus exigencias laborales, el 25 de agosto concluyó la huelga que durante un mes mantuvieron 6 000 trabajadores de la empresa transnacional bananera Chiriqui Land Corporation. Entre las demandas satisfechas se encuentran la sustitución de las viviendas insalubres de los trabajadores y la reinstalación de 200 obreros. □

Uruguay

Nuevo Presidente

Ante el Consejo de la Nación, organismo que cumple las funciones legislativas, el 1 de septiembre asumió la presidencia del país el general retirado Gregorio Alvarez. El nuevo Presidente, cuyo mandato concluirá en 1985, se comprometió a asegurar "las garantías necesarias para que el ejercicio de los derechos políticos continúe hasta el logro del objetivo de la total normalización institucional promovida por las fuerzas armadas".

Empero, advirtió que "el restablecimiento pleno de los derechos ciudadanos y el ejercicio de la democracia representativa, no implicará en ningún caso la complacencia con la actuación de quienes deseen destruirla. Ello significa el más firme rechazo a las prédicas y maniobras del marxismo-leninismo". □

Venezuela

Flotación de las tasas de interés

Obligado por fuertes presiones financieras, así como por la constante fuga de capitales, el Gobierno rectificó su reciente resolución de mantener fijas las tasas de interés bancario y decretó el 26 de agosto su libre flotación. Voceros del banco central venezolano manifestaron que con esta medida se pretende adecuar las tasas de interés a las imperantes en los mercados internacionales, estimular el ahorro interno y captar capitales para la producción. Sin embargo, el representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela ante dicha institución financiera manifestó que el encarecimiento del dinero propiciado por esa medida afectará principalmente a la clase trabajadora. □

Argentina, 1976-1981

Objetivos y resultados de la política económica

CARLOS ABALO*

Segunda parte

LA ESTRUCTURA FINANCIERA Y MONETARIA: OBJETIVOS ESPECIFICOS Y SU COMPORTAMIENTO EN EL PERIODO

En 1973 el tercer gobierno peronista reimplantó el sistema de nacionalización de los depósitos que había regido en los dos gobiernos peronistas anteriores (1946-1952 y 1952-1955) y que derogó en 1957 el gobierno militar encabezado por el general Aramburu. El sistema no se basaba en la nacionalización de los depósitos, sino en el *manejo* de los depósitos de los bancos e intermediarios financieros. Dichos depósitos estaban concentrados en el Banco Central. Las entidades financieras eran mandatarias del Banco Central y recibían los depósitos por cuenta y orden de éste, que de esa manera tenía la capacidad de controlar la totalidad de los activos monetarios en poder del público. El Banco Central tenía la facultad de establecer los límites de las carteras y los criterios de distribución de los préstamos por medio de las entidades financieras, sin tomar en cuenta necesariamente el volumen de depósitos captado por cada entidad. El Banco Central se hacía cargo de los intereses abonados a los depositantes y los bancos percibían una comisión por actuar como sus mandatarios. El resultado era un fuerte control monetario por parte del Banco Central y la posibilidad de distribuir mejor el crédito, de acuerdo con los criterios políticos del gobierno.

Entre los principales objetivos del programa de abril de 1976 figuraba una profunda reforma del sistema financiero. Según José Alfredo Martínez de Hoz, el sistema de nacionalización de depósitos resulta "inoperante desde el punto de vista del control oficial del crédito, a la par que atenta contra el desarrollo y la agilidad de la actividad financiera".¹

En virtud de la ley 21 526, dictada en 1977, se creó el nuevo sistema, que daba todavía un amplio margen de intervención al Banco Central. Por supuesto, el punto clave del ordenamiento consistía en restituir a las entidades financieras el pleno ejercicio de su función de intermediación, en un marco de competencia. La ley asignó la función de intermediación monetaria a los bancos comerciales, únicos autorizados para recibir depósitos a la vista. El Banco Central debe regular el efectivo mínimo de conformidad con los fines de la política monetaria. La garantía del Banco Central se extiende a los depósitos en moneda nacional de todas las entidades autorizadas.

Uno de los propósitos de la reforma fue aumentar el grado de monetización de la economía. En 1976, los activos monetarios de los bancos privados representaban 8% del PIB, proporción que en 1980 subió a 20%. El aumento se produjo casi exclusivamente en los depósitos con interés, dado que la

* Economista, redactor de *Comercio Exterior*. Las opiniones que contiene este trabajo son de la responsabilidad del autor. La primera parte del artículo apareció en el vol. 31, núm. 6, México, junio de 1981, pp. 635-648.

1. Véase Ministerio de Economía, *Información Económica de la Argentina* (en lo sucesivo *IEA*), núm. 108, Buenos Aires, junio-agosto de 1980.

relación entre los medios de pago de particulares (M1) y el PIB apenas pasaba, en ese mismo año, de 6 por ciento.

Empero, conviene señalar que el grado de monetización de la economía argentina no había sido siempre bajo en los años anteriores. En realidad, en el decenio de los sesenta y en los primeros años del de los setenta la liquidez representaba 20 a 30 por ciento del PIB. El gobierno peronista mantuvo un alto grado de monetización hasta 1974. En 1975 y 1976 hubo una brusca caída de la liquidez y, con la aplicación del programa de abril de ese último año, volvió a incrementarse. En este proceso varió notablemente la *composición* de la liquidez. Contrariamente a lo que se cree, las *tasas de interés reales* fueron predominantemente negativas, aunque también hubo, en todo el período, lapsos con tasas positivas. Lo que afectaba a las empresas productivas era, sobre todo, el alto nivel nominal de las tasas, consecuencia de la elevada inflación. Por el contrario, esas tasas de interés generaban un alto rendimiento en divisas para las colocaciones financieras, debido al retraso del tipo de cambio con respecto a los precios desde diciembre de 1978. La monetización de la economía, por consiguiente, tuvo lugar a partir de la demanda de *activos financieros* (depósitos con interés) y no de los depósitos a la vista y de los billetes (M1 o base monetaria). De esta manera, se invirtió la composición de la liquidez: M1 representaba en 1976 más de 65% de la liquidez total (M2); en 1980 esa proporción se había reducido a menos de 30 por ciento.

Conviene señalar algunos aspectos instrumentales de la reforma financiera. Al principio, la liberación de la tasa de interés —aspecto fundamental de la reforma— fue parcial (para depósitos a plazo fijo y créditos otorgados con ellos), pero medio año después ya se había extendido a la totalidad del sistema. La principal característica del comportamiento de las tasas de interés ha sido su marcada fluctuación, dentro de niveles nominales elevados debidos a la alta tasa de inflación. La tasa de interés se usó para evitar fluctuaciones bruscas en el nivel de las reservas internacionales. Las variaciones de las tasas son grandes porque, entre otras cosas, las primas de riesgo para los seguros de cambio también lo son. La alta tasa nominal de inflación, en combinación con una importante diferencia entre la evolución del tipo de cambio y el nivel de los precios internos, dio lugar a inversiones especulativas de corto plazo, como se verá más adelante. La combinación de los préstamos internos con su conversión final a dólares permite obtener una alta rentabilidad. La tasa nominal de interés está influida por el tipo de interés en el mercado financiero mundial, por la distancia entre el tipo de cambio y el nivel de los precios y por la demanda de fondos de las empresas privadas y del sector público.²

Las tasas de interés reales fueron positivas a finales de 1977 debido a la elevación de la tasa nominal; a partir de 1978 fueron predominantemente negativas porque las tasas nomi-

nales resultaron inferiores al ritmo de la inflación. En los últimos meses, las tasas reales volvieron a ser positivas en su mayoría, a raíz de la iliquidez producida por el incremento del encaje y la fuga de capitales. Por supuesto, en el período de tasas predominantemente negativas, éstas lo fueron más para los depositantes (tasas pasivas) que para los prestatarios (tasas activas). Estos, en teoría, tuvieron un beneficio neto derivado del carácter moderadamente negativo de las tasas activas, aunque —en realidad— lo que importaba a las empresas productivas era el elevado nivel nominal de dichas tasas.

Para estructurar la intermediación financiera, el gobierno siguió una *política liberal en la autorización de entidades*, lo que fomentó la competencia para atraer depósitos. Esa competencia tuvo una gran intensidad y, en buena medida, condujo a la inestabilidad que sobrevendría después.

Con la vigencia del nuevo sistema se redujo la diferencia entre las tasas activas de interés (para préstamos) y las pasivas (abonadas a los depositantes), debido a la competencia entre los bancos y a la amplitud de las operaciones. Sin embargo, los costos operativos por unidad monetaria prestada son todavía de más del doble que en los países con sistemas financieros más avanzados, por efecto del tamaño de las instituciones bancarias, que es relativamente reducido.

La reasunción de la titularidad de los depósitos por parte de las entidades financieras dio lugar a una aplicación activa de la política de encaje, tanto sobre los depósitos a la vista como sobre los depósitos con interés. Los requisitos de encaje siguieron una tendencia declinante, aunque en 1980 cambió el sentido. Mediante la disminución de los requisitos de encaje se trató de incrementar el crédito interno, propósito que se revirtió en los últimos meses.

El régimen financiero argentino se basó siempre en la plena garantía del Estado a los depósitos. En noviembre de 1979, para acentuar la liberación de las condiciones operativas del mercado, se redujo la garantía a 90%. Después de iniciada la crisis financiera, a principios de 1980, el Gobierno restableció la garantía irrestricta de los depósitos, que se hizo extensiva a los depósitos en moneda extranjera. En principio, dicha medida se adoptó para evitar un movimiento contra las entidades financieras destinado a retirar depósitos y adquirir dólares y, también, para ofrecer de esa manera seguridad a los depositantes.

La oferta monetaria interna se alimenta con el ingreso de moneda extranjera (creación de medios de pago vía sector externo), con el incremento de la deuda pública (sector público), con la expansión del crédito (sector bancario) y con la denominada "Cuenta de Regulación Monetaria". Mediante esta última, el Banco Central paga una compensación por los créditos con interés y cobra un cargo por los depósitos a la vista. La cuenta fue deficitaria mientras existió un encaje elevado y, por lo mismo, constituyó un importante factor de expansión de la base monetaria. Dado que el encaje disminuyó hasta 1980 y luego empezó a crecer otra vez, la Cuenta de Regulación Monetaria volvió a adquirir envergadura en los últimos tiempos.

2. Roberto Frenkel, "El desarrollo reciente del mercado de capitales en la Argentina", en *Desarrollo Económico*, vol. 20, núm. 78, Buenos Aires, julio-septiembre de 1980, pp. 215-248, y Aldo Ferrer, "El monetarismo en Argentina y Chile", en *Comercio Exterior*, vol. 31, núm. 1, México, enero de 1981, pp. 3-13 (primera parte) y núm. 2, febrero de 1981, pp. 176-192 (segunda parte).

El Estado y sus empresas utilizaron el crédito interno y el externo. El Gobierno reguló el ingreso de capitales de préstamo al sector privado mediante la fijación de plazos mínimos para las amortizaciones. En efecto, en agosto de 1977 se impuso un plazo mínimo de un año para efectuar amortizaciones y tres meses después ese plazo se elevó a dos años, para evitar fluctuaciones bruscas en la salida de capitales y, al mismo tiempo, alargar los plazos de vencimiento de la deuda externa. En mayo de 1978 se obligó a inmovilizar una parte del crédito externo en un depósito en moneda nacional que no devengaba intereses, con lo que se acrecentaba el costo de recurrir al capital externo.

En diciembre de 1978, con el anuncio de las pautas cambiarias y tarifarias, se eliminaron las restricciones al ingreso de capitales, salvo la exigencia del año de plazo, que finalmente se derogó a mediados de 1980.

Los recursos obtenidos por las entidades financieras mediante el crédito externo sólo pueden usarse para otorgar créditos en divisas y efectuar operaciones de comercio exterior. Hay, en general, una política tendiente a facilitar la utilización del crédito externo; en primer lugar, porque para las empresas es más barato que el crédito interno y ese es uno de los factores causales del impresionante aumento de la deuda externa, la que sólo en concepto de capital llegó a 27 162 millones de dólares a fines de 1980. De este último total, 53.23% correspondía al sector público y 46.77% al sector privado.³ El total de la deuda externa, incluidos los intereses, ascendía a unos 35 000 millones de dólares.

La ventaja de tomar créditos en el exterior radicaba en el progresivo incremento del retraso cambiario. Empero, al mismo tiempo había incentivos para efectuar depósitos en moneda nacional, por su alta rentabilidad si se los combinaba con el cambio a dólares. Ambas condiciones subsistieron hasta el cambio de gobierno de fines de marzo de 1981, cuando empezó a revertirse la sobrevaluación del peso.

Desde abril de 1976 hasta diciembre de 1978 el tipo de cambio se ajustó periódicamente en magnitudes relativamente pequeñas (*crawling peg*). A partir de los últimos días de 1978 se aplicó la política de retrasar el tipo de cambio con respecto al ritmo de evolución de los precios internos, mediante la fijación anticipada de los ajustes periódicos en la denominada "tablita".

El sector público puede recurrir al crédito del Banco Central, pero su presencia en el mercado financiero, en demanda de financiamiento, es un factor determinante para el tipo de interés y la orientación de la política monetaria. Dado que el crédito al sector público fue importante en todo este período, ello suponía la existencia de un grado de liquidez suficiente para que la tasa de interés nominal no se elevara en forma excesiva. En la última etapa, al reducirse la liquidez

mediante la elevación del encaje y el mantenimiento del nivel de crédito al sector público, se crearon las condiciones para que aumentara la tasa de interés.

El crecimiento de los recursos monetarios en forma de depósitos con interés permitió responder a la demanda de servicios financieros del sector privado. La actividad financiera (medida por el volumen global de operaciones activas y pasivas) se expandió a partir de la entrada en vigencia del nuevo sistema (el 1 de junio de 1977) a una tasa acumulativa mensual que representa un crecimiento anual cercano a 26 por ciento.

La implantación del nuevo régimen legal de intermediación financiera dio lugar a que aumentara el número de bancos y a un enorme incremento de los depósitos. Estos crecieron de tal manera que aumentó la proporción de los depósitos con interés (a plazo fijo y otros), en detrimento de las cuentas corrientes. Los bancos, para adaptarse a las nuevas condiciones, mejoraron la gestión empresarial, incorporaron nueva tecnología y elevaron considerablemente la demanda de personal especializado, que pasó a ser uno de los mejor pagados.

En el período de aplicación de la reforma financiera, y hasta el momento en que se inició la crisis, en marzo de 1980, los bancos privados ubicados fuera de la ciudad de Buenos Aires aumentaron su participación en la captación de depósitos, en gran medida por la expansión del Banco de Intercambio Regional (BIR), que al empezar la crisis fue el centro de una quiebra financiera de grandes proporciones.

Los bancos extranjeros, por su parte, perdieron puntos en el mercado durante dicho período. Los mayores retrocesos se registraron en las instituciones más grandes: el Banco de Londres y América del Sud, The First National City Bank of Boston y el City Bank.

Los bancos oficiales, en su conjunto, mantuvieron una posición estable, que comprende un retroceso del Banco de la Nación Argentina y un avance en la mayor parte de los bancos provinciales.

Los bancos radicados en Buenos Aires también mantuvieron una participación estable, por lo que en el período de desarrollo del mercado financiero hubo un avance de los bancos privados nacionales del interior, a costa de un retroceso de los bancos extranjeros.

Las compañías financieras no bancarias también registraron un rápido crecimiento antes de que se desatara la crisis. Algunas de ellas pasaron a la categoría de bancos; también aumentó el número de entidades, y muchas alcanzaron una importancia mayor que algunos bancos. Las entidades financieras no bancarias de mayor envergadura se encuentran en la ciudad de Buenos Aires.⁴

3. Véase "El 50.7% de la deuda externa vence este año", en *La Nación*, Buenos Aires, 28 de marzo de 1981, y datos del Banco Central de la República Argentina.

4. Véase *Prensa Económica* (en adelante *PE*), "Las empresas industriales más grandes y todas las entidades financieras. Ranking para 1977/78", suplemento de la ed. núm. 39, Buenos Aires, s.f.

Cuando el sistema inaugurado en 1977 llevaba más de dos años de vigencia, un ex ministro de Economía, Alvaro Alsogaray, denunció que una parte de los activos financieros sujetos a interés daban lugar al agudo proceso inflacionario argentino, con lo que implícitamente señalaba que la política monetaria y financiera, contrariamente a lo anunciado en forma oficial, no contribuía a disminuir la inflación.

Alsogaray señalaba que, debido al retraso del precio del dólar con relación a los precios internos, si se cambiaban dólares por pesos y a éstos se los colocaba a treinta días a la tasa anual de interés vigente en ese entonces y se repetía la operación al vencimiento de cada plazo, durante todo el año se obtenía una cantidad 23% superior al capital inicial invertido. Si este importe en moneda nacional era cambiado a dólares, el rendimiento en esta última moneda, en un año, alcanzaba 36%. Teniendo en cuenta que en ese momento había una masa de dinero equivalente a 12 000 millones de dólares colocados en esas condiciones en los bancos, los que operaban de esa manera obtendrían una ganancia neta, en forma de intereses, de alrededor de 2 500 millones de dólares en el término de un año.

Según la explicación mencionada, la elevada rentabilidad de esos activos financieros determinaba que los especuladores no demandaran divisas en el mercado de cambios, lo que permitía fijar una paridad baja para las monedas extranjeras. Las consecuencias son fáciles de adivinar: se estaba produciendo un descomunal desplazamiento de ingresos, mediante intereses elevadísimos que descapitalizaban a todas las empresas productivas, fueran éstas eficientes o no, y desestimulaban la inversión productiva en favor de la especulación a muy corto plazo (por el riesgo de que se produjera un desajuste financiero o una corrección del tipo de cambio).

Alsogaray señalaba que la inexistencia de una situación recesiva se debía a un crecimiento monetario de 180% por año que conducía a las empresas a limitar la producción y elevar los precios. Con todo, el crecimiento de los precios era mantenido en forma artificial en un nivel inferior al que naturalmente se hubiera producido, debido a un programa de pautas que daba lugar a una "inflación reprimida". El el sector público este proceso se acompañaba de un elevado gasto.⁵

El análisis precedente confirmaba que la conducción económica no tenía el propósito de reducir la inflación y que los logros insignificantes que se exhibían en este plano eran resultado de una reducción del tipo de cambio con respecto a los precios internos, basado en un sistema económico que favorecía a los rentistas y a los especuladores. Tampoco parecía existir el verdadero propósito de reducir significativamente el déficit presupuestario, dado que éste se financiaba en gran medida con deuda interna que contribuía a sostener la demanda de préstamos y a elevar la tasa de interés.

Dado que los préstamos con elevado interés gravitaban

sobre empresas que, especialmente en el sector industrial y en la agricultura del interior del país, no podían expandirse por la compresión del mercado interno (y, en el caso de las primeras, por la competencia de productos importados), la insolvencia de muchas de ellas sería inevitable y ello conduciría a un colapso financiero.

La crisis financiera ya era un hecho en marzo de 1980, cuando se anunció el cierre del BIR, aunque en 1978 y 1979 hubo cierres de pequeñas entidades financieras. Los primeros síntomas de crisis dieron lugar a una especulación más intensa y hubo numerosos traspasos de acciones y ventas de bancos. Llamaba la atención que la mayor parte de los adquirentes carecían de tradición bancaria y estaban ligados a la actividad industrial y a la producción agrícola del interior del país.

El 28 de marzo de 1980 el Banco Central decidió liquidar el BIR. A fines de 1979, el total de los depósitos en el país ascendía a una cifra equivalente a 28 000 millones de dólares; con un poco menos de 4% sobre el total, el BIR era, además del primer banco privado argentino, el tercero en importancia después de los oficiales Banco de la Nación Argentina y Banco de la Provincia de Buenos Aires.

Al frente del BIR había estado el abogado José Rafael Trozzo, actualmente refugiado en México y con un pedido de extradición del Gobierno argentino recientemente rechazado. Su actividad como banquero se inició en la provincia de Corrientes en 1965, y su posición era que "para alcanzar un auténtico desarrollo del país es indispensable la existencia de bancos privados argentinos y fuertes que proyecten su acción hacia el exterior".⁶

El BIR canalizó capitales estadounidenses que ingresaron en Argentina para aprovechar la alta tasa de interés. Antes del cierre, Trozzo vendió una parte del capital a un empresario de la industria azucarera, y cuando se tuvo la impresión de que el banco se tambaleaba, William Rodgers, ex secretario de Estado de Nixon, realizó gestiones en Buenos Aires en favor de los depositantes, dado que los depósitos en dólares no tenían en ese momento la garantía del Estado.

Al BIR le siguieron unos cuantos bancos y entidades financieras, muchas de las cuales habían comprado empresas en dificultades, especialmente en el interior del país. Algunos bancos habían prestado a empresas de los grupos a los que ellos pertenecían, en una proporción mayor a la autorizada. Una situación parecida vivió el Banco Internacional con el grupo Sasetru, del cual formaba parte. Integraba este último grupo⁷ la empresa del mismo nombre, que en 1977 era la cuarta empresa industrial argentina y había logrado desplazar a Bunge & Born, empresa tradicional, del primer lugar en la exportación de cereales.

Sobrevino un movimiento para retirar depósitos y el Banco Central tuvo que crear una "red de seguridad" para cubrirlos y garantizar con efecto retroactivo la totalidad de los depósitos.

5. Véase Alvaro Alsogaray, "Una 'clave oculta' de la situación económica", en *PE*, núm. 52, octubre de 1979.

6. Véase "Trozzo: los réditos de la coherencia", en *PE*, *op. cit.*
7. Véase la primera parte de este trabajo.

Con respecto al BIR, pareciera que el Banco Central actuó con excesiva tardanza, presumiblemente esperando un traspaso de las acciones del banco. El BIR sirve de ejemplo en la crisis financiera porque afectó a gran cantidad de ahorradores, aunque en 1980 y 1981 hubo una larga lista de bancos y financieras que quebraron.⁸

Por su parte, la evolución de la concentración de los depósitos por institución fue muy singular. En el período de desarrollo del mercado financiero, y hasta el momento de la crisis, se expandieron las instituciones pequeñas en detrimento del conjunto de las grandes, aunque las más grandes sí mantuvieron una participación estable.⁹ De esta manera, puede afirmarse que los bancos que tuvieron un avance neto fueron los privados del interior del país y los de menor capital. La mayoría de ellos pertenecen a lo que se ha denominado sector no tradicional.

Antes de seguir adelante hay que detenerse a analizar el significado del capital financiero y del paso del período de expansión del mercado a la etapa de crisis financiera.

La experiencia señala que las burguesías nacionales ingresan a la etapa del capitalismo financiero formando su propio capital financiero autónomo. Esta expresión debe ser objeto de una aclaración. En la literatura marxista se identifica al capital financiero en un sentido amplio y también se habla de un capital financiero en una acepción más limitada.¹⁰ El primero, el capital financiero en sentido amplio, es el capital bancario originado en la acumulación monopolística de capital en la industria. Cuando la organización monopolística ha llegado a constituir una entidad bancaria de alcance internacional, generalmente centraliza la acumulación del grupo y diversifica las inversiones. El capital financiero en un sentido amplio es la fusión de los bancos con la industria con capacidad para ejercer un poder monopolístico que rebasa las fronteras nacionales y compite en el mercado mundial. El imperialismo es la política de ese tipo de capital financiero, ejercida por medio del Estado nacional en el que se sustenta. Por consiguiente, no puede haber capital financiero sin imperialismo y viceversa. En este trabajo se designa a ese capital como financiero imperialista, financiero en sentido amplio o financiero monopolístico.

El segundo, que aquí se denomina capital financiero autónomo, o capital financiero en sentido restringido, es aquel capital bancario cuyo origen no es necesariamente industrial, sino también comercial, agrario, rentístico o especulativo, pero que busca fusionarse con el capital industrial y que puede alcanzar un poder monopolístico limitado, que no trasciende el mercado nacional y que eventualmente puede dar origen a una oligarquía financiera.

Este capital autónomo constituye una instancia necesaria

8. La quiebra del BIR y la trayectoria de Trozzo merecieron la atención de *Euromoney*, Londres, mayo, junio y agosto de 1980.

9. Véase, del autor, "La crisis financiera", en *Controversia para el examen de la realidad argentina*, núm. 7, México, julio de 1980.

10. Rudolf Hilferding, *El capital financiero*, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1971.

de las burguesías nacionales en los países periféricos. No cuestiona la dependencia de las burguesías nacionales con respecto al capital imperialista, pero expresa la posibilidad de cierto grado de independencia que el capital nacional utiliza para ubicarse mejor en el mercado nacional y en los mercados internacionales. Precisamente, las burguesías nacionales están limitadas en su capacidad de acumulación interna por la falta de un mercado nacional de capitales y por las dificultades que encuentran para tener acceso al mercado financiero internacional. La constitución de un capital financiero autónomo trata de romper ambas limitaciones. La necesidad de establecerlo es particularmente urgente en condiciones internacionales que se caracterizan por la exacerbación de la competencia y la presión para incorporar continuamente nuevas tecnologías y encontrar ubicación para capitales inmovilizados que tienen pocas posibilidades de incorporarse a la actividad productiva, debido a la creciente especialización mundial y a la crisis de las industrias protegidas.

Mediante la constitución de capitales financieros autónomos, las burguesías nacionales entran en el proceso de recirculación internacional de los capitales. La nueva división del trabajo amplía el campo de la asistencia crediticia y de la inversión en nuevos procesos productivos para los países periféricos de industrialización intermedia, y aun para países industrializados que deben hacer frente a una reorganización de su industria. Sin embargo, los déficit en las cuentas externas, o los débiles superávits de los países centrales tradicionalmente prestatarios, limitan su disponibilidad de capitales o sujetan a sus monedas fuertes a condiciones de inestabilidad. Las inversiones de capital a corto y largo plazos de las burguesías periféricas en los países centrales contribuyen a incrementar las reservas de las grandes naciones prestamistas y a fortalecer sus monedas. Para las burguesías nacionales periféricas esas colocaciones en el mercado internacional de capitales cumplen la doble función de participar indirectamente en las corrientes mundiales de inversión y, a la vez, facilitan la obtención de préstamos por parte de la banca privada internacional. De ahí la participación minoritaria de bancos privados y estatales de países periféricos en los grandes préstamos organizados por los sindicatos de bancos transnacionales a los mismos países periféricos.

En Argentina, por definición, lo que aquí se denomina capital financiero autónomo en nada se parece al capital financiero monopolístico. Ni los bancos ni las industrias nacionales tienen posiciones de monopolio en el mercado mundial y su grado de concentración es relativamente reducido. Un especialista ha señalado algo que ilustra esa situación: el tamaño del primer banco privado argentino equivale a un tercio del primer banco privado chileno.¹¹ La diferencia se multiplica si se tiene en cuenta el distinto grado de desarrollo capitalista de ambos países. Por otro lado, ya se vio que los bancos extranjeros, o sea, el capital financiero monopolístico, no tiene una situación dominante en el mercado financiero local, aunque el capital extranjero controle una gran parte de la industria más concentrada. Los bancos más fuertes son del

11. Leonardo Anidjar, "Las fusiones de entidades no bastan", en *PE*, núm. 66, diciembre de 1980.

Estado y las entidades que crecieron fueron las que constituyeron el capital financiero autónomo y aun, dentro de esta categoría, la expansión correspondió a los grupos no tradicionales e incluso advenedizos.

Contrariamente a lo que sostienen muchos de los que creen que la realidad específica es un calco de los textos teóricos, en Argentina la crisis financiera no fue una muestra del dominio del capital financiero monopolista, sino la expresión del escaso desarrollo del mercado financiero y de la impaciencia por constituir un capital financiero autónomo aprovechando las condiciones inflacionarias, la situación de quiebra de una parte de la industria, los incentivos de la política oficial y la escasa competencia —en esa carrera— del capital financiero monopolístico, por lo menos hasta el momento en que empezó a desenvolverse la crisis. En ese sentido, este capital financiero autónomo en gestación, en el período de expansión (que culminó en marzo de 1980) expresó el principio de un proceso de cambio, no su culminación.

¿Dónde se originó una buena parte de ese capital financiero autónomo en expansión? Los orígenes de este renovado proceso de acumulación de activos financieros se sitúan a fines de 1974 y, sobre todo, a comienzos de 1975, con los grandes desplazamientos de ingresos promovidos por la inflación y las devaluaciones de aquel entonces, repetidas a partir de marzo de 1976.

La elevada inflación de 1975 y 1976 produjo una disminución de los ingresos fiscales reales, porque los impuestos se pagan varios meses después de finalizado el ejercicio contable, mientras que el Estado debe desembolsar una gran parte del gasto a los nuevos precios. El distanciamiento entre los ingresos y los egresos incrementó el déficit presupuestario (8% del PIB en 1970) a 15% en 1975. Ello se debió, entre otras cosas, a que las empresas tributaron menos, por la ya señalada distancia entre el ejercicio económico y el vencimiento de los impuestos. En efecto, la recaudación fiscal cayó de 7 a 4 por ciento del PIB en los años señalados. Dado que, a la vez, los precios se elevaron más que el gasto en salarios, muchas de esas empresas acumularon fondos que prestaron al Estado mediante valores ajustables o indizados.¹² Por su parte, el ajuste del tipo de cambio elevó notablemente los ingresos provenientes de la exportación. De esa manera, la expansión de la deuda pública y la devaluación deben mencionarse entre los factores que propiciaron la acumulación de los activos financieros. En la medida en que la inflación reproducía las devaluaciones y el déficit, la indización de los títulos públicos, decidida por el Gobierno, contribuyó por su lado a reproducir el proceso inflacionario, las devaluaciones y la misma deuda pública. El déficit del presupuesto, en síntesis, alentó el desarrollo del mercado financiero con rendimientos elevados.

Creada esa demanda inicial de fondos, el cambio en las condiciones de operatividad de las empresas amplió la demanda inicial con nuevos requerimientos de créditos. Las tasas de interés se elevaron y ello, unido al traslado de ingresos —que aumentó la capacidad de ahorro de algunos sectores sociales—,

acrecentó la magnitud de los depósitos con interés. Cuando se produjo el retraso del tipo de cambio con respecto a los precios, a los depositantes del país se sumaron los depositantes del exterior. Así fue creciendo el mercado financiero, y la masa de fondos reunida sirvió para financiar las empresas productivas en dificultades y para recircular parte de los capitales hacia el exterior, a tal punto que los activos de origen argentino en bancos de Europa Occidental ascendían a unos 7 000 millones de dólares en junio de 1979.¹³ Por otro lado, la diferencia entre el costo del financiamiento interno y externo impulsó a las grandes empresas a contratar créditos en el exterior, conducta que también siguió el sector público y que contribuyó poderosamente a elevar el monto de la deuda externa. Las empresas extranjeras, que no dependen del mercado financiero interno, también combinaron su mayor capacidad de autofinanciamiento con el uso del crédito externo y, en algunos casos, con préstamos de sociedades vinculadas del exterior.

El desarrollo de la actividad financiera había sido concebido, teóricamente, para promover la capitalización de empresas y mejorar su eficiencia, en las actuales condiciones de una nueva división internacional del trabajo y de preparación para una futura etapa de expansión de las fuerzas productivas. Sin embargo, los fondos acumulados en el mercado financiero tuvieron que dedicarse a “refinanciar indefinidamente la pérdida de capacidad de pago de amplios sectores productivos y el desequilibrio fiscal”.¹⁴ Los activos financieros estaban concentrados en el corto plazo, lo que hacía que el sistema fuera excesivamente vulnerable e incapaz de encarar el préstamo a largo plazo, que era el verdaderamente necesario. Desde el punto de vista de las empresas, el alto costo de los pasivos contribuía a crear las condiciones de una quiebra de empresas que tomaría la forma de una crisis financiera.

Sin embargo, dichas quiebras o las crisis comerciales no pueden atribuirse sólo a ineficiencias estructurales, sino a la depresión del mercado y a las condiciones en que funcionaban las empresas. La monetización de la economía impulsó el endeudamiento, que prácticamente se duplicó durante 1979 y 1980; empero, lo grave fue que este proceso tuvo lugar en medio de una situación recesiva. Además, si las deudas no podían pagarse en virtud del estancamiento de la producción y las ventas y de la caída de las exportaciones industriales, no quedaba otro camino que refinanciar a costos cada vez mayores por el incremento de la tasa de interés.¹⁵

En un período de expansión del mercado financiero y de creación de un capital financiero autónomo, la acumulación financiera puede ser mucho más acelerada que la acumulación productiva. En el caso argentino, esta mayor aceleración se refleja en las siguientes cifras: sobre una base 100 en 1974, a

13. BID, *Progreso económico y social en América Latina*, Washington, 1979, p. 97. En la actualidad, las inversiones argentinas de todo tipo en el exterior (incluyendo las inmobiliarias) han sido calculadas en alrededor de 30 000 millones de dólares.

14. Véase “La crisis del sector financiero”, en FIDE, *Coyuntura y Desarrollo*, núm. 27, Buenos Aires, noviembre de 1980.

15. Véase “Mesa Redonda. El futuro del sistema”, opinión de Alieto Aldo Guadagni, en *PE*, anuario 1980, Buenos Aires, s.f.

12. Véase *La Opinión*, Buenos Aires, 16 de mayo de 1976.

mediados de 1980 se había producido un aumento de 3.2% en el crecimiento de los sectores productores de mercancías, de 10.3% en los servicios (excluyendo el sector financiero) y de 35.4% en los establecimientos financieros. Empero, esa debe ser una etapa necesariamente limitada, en cuyo transcurso el incremento de los activos financieros en circulación está acompañado por un proceso de modificaciones en la industria, la concentración y la centralización del capital. Si la transformación de la estructura productiva no da origen después de cierto tiempo a una recuperación productiva, la acumulación financiera estará cada vez más apoyada en el endeudamiento público y privado, es decir, en el financiamiento a altos intereses del déficit presupuestario y en la demanda de crédito de las industrias al borde de la quiebra.

Si ese período transitorio se prolonga, ello se debe a que las empresas que teóricamente deberían desaparecer logran mantenerse en el mercado, ya sea porque eran más eficientes de lo que se pensaba o porque una parte del sistema financiero las sostenía, en contra del propósito de la política oficial. En Argentina, parece que esa subsistencia se debió a una combinación de ambos factores; situación ante la cual el gobierno se demoró en aplicar una política recesiva que no ofrecía posibilidades al capital productivo. Cuanto más se alarga el período de desarrollo del mercado financiero sin una expansión paralela del producto, mayor resulta la magnitud de la crisis que sobrevendrá.¹⁶

Ahora bien, precisamente por lo que se ha señalado (porque una parte del sistema financiero sostenía la industria en contra del propósito oficial y por el empeño de la política gubernamental en terminar con industrias que eran más eficientes de lo que se había pensado), el análisis de la crisis financiera no puede terminar en el mero examen de las características de la expansión de este mercado.

La crisis financiera es el reflejo de un proceso de reordenamiento de la economía que exigía una conversión industrial de gran magnitud, cuya realización sería imposible sin una centralización del capital. Muchos bancos y entidades financieras no bancarias dieron asistencia a las empresas en dificultades, pero era evidente que la política económica consistía en que esas empresas en muchos casos quebraran. Ya se ha señalado que la reconversión industrial era un propósito particularmente difícil de lograr en condiciones de una producción estancada y de una grave competencia externa, sostenida por un tipo de cambio bajo y por no aplicarse la legislación *antidumping*.

En cierta medida, el auxilio bancario se enfrentó a esa política, al tratar de salvar a muchas empresas al borde de la quiebra, aunque a veces —claro está— el banco terminara incorporando la empresa a su propio grupo. Esta es la cuestión política de fondo de la crisis y dio lugar a tratamientos diferentes para empresas y bancos en dificultades. Hubo una sorda lucha entre capitales relativamente nuevos —no pertenecientes a los grupos tradicionales— que en medio de la

carrera especulativa trataron de ganar espacio, y el capital más tradicional y concentrado, que —en el ámbito financiero— fue el menos golpeado por la crisis. El apoyo de los nuevos grupos en ascenso a las industrias en dificultades y a los agricultores del interior representaba, en suma, una propuesta económica diferente a la conducida por Martínez de Hoz.¹⁷ Por ese motivo, la crisis financiera es también un episodio político.

El período de crisis financiera se inició en marzo de 1980 y todavía perduraba un año después, al producirse el traspaso del gobierno de Videla a Viola, en que las tasas “call” interbancarias estaban a más de 400%.¹⁸ En esta fase la expansión condujo realmente a la concentración de entidades y a la centralización del capital en el ámbito financiero. De esa manera, la transformación de dimensiones de las intermediarias financieras privadas constituye una respuesta típicamente capitalista a la crisis. Sobreviene, así, una etapa de fusión y desaparición de empresas. Por este camino, el sistema financiero argentino buscaría superar uno de sus problemas característicos: el pequeño tamaño unitario de las entidades privadas que lo componen y, quizás, la gran proporción de entidades públicas, que concentran alrededor de 40% del mercado. En este proceso, la fusión de algunas entidades será la contrapartida de la desaparición de otras.¹⁹ Al mismo tiempo, en esta etapa se advierte que la presencia del capital financiero internacional monopolístico es tanto más intensa cuanto mayores hayan sido las rivalidades entre los capitales financieros autónomos en formación. Asimismo —y dentro del capital local— puede acentuarse la importancia de los establecimientos tradicionales, que tuvieron un comportamiento más moderado en el período de expansión.

Así, por ejemplo, en diciembre de 1980, el Banco de Galicia y Buenos Aires, que es un establecimiento tradicional, había recuperado el primer puesto entre los bancos privados por la magnitud de los depósitos. Entre los grupos del interior había fusiones, que en algunos de los casos más importantes eran conducidas por entidades del mismo grupo, pero de trayectoria más tradicional, como sucede con la integración en el Banco Comercial del Norte (del grupo Garovaglio y Zorraquín) del Banco Unido del Litoral y el Banco Argentino del Atlántico, de capitales regionales.²⁰

Entre las adquisiciones de bancos nacionales por bancos extranjeros aparece la compra del Banco Internacional (que antes integraba el grupo Sasetru) por parte del Bank of America, con lo que éste se convirtió en el banco de capital foráneo más grande de Argentina. El Banco Internacional era uno de los más codiciados y, después del saneamiento aplicado por el Gobierno, tenía activos muy líquidos, “una cartera admirablemente limpia y una gran reserva de caja para créditos morosos”, según la opinión de uno de los directivos del Bank

17. Véase la nota 9.

18. Véase “Ante la pasividad de las autoridades monetarias. Tasas ‘absurdas’ y fuga de divisas”, en *El Economista*, Buenos Aires, 27 de marzo de 1981. También Martínez de Hoz aludió a las “tasas absurdas” en su última disertación como ministro de Economía.

19. Véase la nota 11.

20. “La fusión hace la fuerza”, en *Mercado*, Buenos Aires, 5 de marzo de 1981.

16. Véase Maria da Conceição Tavares, *De la sustitución de importaciones al capitalismo financiero*, Fondo de Cultura Económica, México, 1979.

of America. Asimismo, el Crédit Lyonnais compró el Banco Tornquist, de un grupo privado tradicional.²¹

La política del Gobierno frente a las empresas en dificultades y la crisis financiera insistió, como ya se dijo, en procurar la quiebra de los deudores insolventes, lo que no pudo ejercerse plenamente. En efecto, el Gobierno trató en un principio de evitar la práctica excesivamente extendida de los “clubes de bancos”, que eran precarios acuerdos privados de refinanciamiento; sin embargo, los “clubes de bancos” terminaron institucionalizándose. Frente a los movimientos de pánico contra las entidades financieras privadas de capital nacional, el Gobierno abrió líneas de rescuentos de emergencia que también fueron sobrepasadas por la realidad.

Finalmente, la crisis financiera terminó repercutiendo, como no podía ser de otra manera, en el valor del signo monetario y sobrevino la devaluación. En lo que respecta a la liquidez, puede decirse que ésta se había expandido con base en los depósitos con interés, lo que daba lugar a un *costo financiero más elevado para las empresas productivas y a un débil control de la oferta monetaria por parte de las autoridades*.

EL SECTOR PÚBLICO Y LA SUBSIDIARIEDAD DEL ESTADO

El programa de abril de 1976 estableció el principio de la función subsidiaria del Estado y determinó que la empresa privada era base y motor del crecimiento económico y el desenvolvimiento de la economía. Esto entrañaba una necesaria adecuación de las funciones del Estado.

La importancia de ella se puede apreciar en un discurso pronunciado por Martínez de Hoz en la Cámara Argentina de Comercio. Dijo entonces que la función subsidiaria del Estado y la apertura de la economía eran, en realidad, los dos pilares básicos del programa económico. En ese mismo discurso²² señaló, en síntesis, que en los últimos 30 años hubo un intervencionismo estatal exagerado que desalentó a la actividad privada sustituyéndola en funciones que le eran específicas y definió así la función subsidiaria estatal: “el Estado no debe hacer todo aquello para lo cual hay esfuerzo privado o de asociaciones intermedias que tienen voluntad y capacidad para hacerlo”. La filosofía consiste en que “el Estado pone las reglas, el cuadro general, reglas de juego en las cuales los actores, que son los sectores privados, deben desempeñarse de acuerdo con esta orientación superior establecida por el Estado”. La desmesura del Estado, por el contrario, había provocado una utilización desordenada e irracional de los recursos públicos mediante una exagerada expansión del gasto público que dio lugar a grandes déficit presupuestarios. La fijación de un estricto orden de prioridades para la asignación de los recursos públicos dio lugar a los programas de inversión pública para el decenio de los ochenta, que incluyen —entre otras cosas— una estrategia energética e industrial.

21. Joseph A. Mann Jr., “New Argentine Unit for Bank of America”, en *The New York Times*, 9 de marzo de 1981.

22. Véase “La redefinición y el redimensionamiento de la función del Estado”, en *IEA*, núm. 103, enero de 1980.

Con respecto a la política industrial, la subsidiariedad implica que “no es en principio admisible la presencia del Estado cuando se trata de producir insumos o productos de orden industrial, salvo en casos especiales de defensa o seguridad nacional”.

En los servicios públicos, según esta filosofía, la presencia estatal no es indispensable en la titularidad de la propiedad o en la gestión del servicio. Si es imposible o inconveniente que el Estado se desprenda de su dominio o de su gestión, puede alentarse la participación privada en el capital y en la gestión empresarial. En las empresas del sector público se puso en práctica la política de privatización periférica, “que consiste en que esas empresas estatales contraten la mayor parte posible de sus obras y servicios públicos a través de la empresa privada”.

En los servicios públicos, la privatización encontró un escollo en la falta de interés de los empresarios, debido al carácter deficitario de su explotación. En esta categoría se ubican los ferrocarriles, en los que se llevó adelante un plan de reorganización y racionalización que incluye reducir la longitud de la red. Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), la empresa petrolera estatal, llamó a colaborar a la iniciativa privada, a la que se le brindaron todas las grandes áreas de exploración con la ley de contratos de exploración a riesgo. En la construcción de gasoductos, que antes eran típicas inversiones públicas, también hay un régimen de concesión mediante el pago por peaje, como en el caso de una autopista. Asimismo, se anunciaron contratos similares para la construcción de puertos, acueductos, silos y elevadores de granos, obras vinculadas con las comunicaciones y, por supuesto, autopistas. Paralelamente a la privatización se plantea la provincialización y municipalización de obras y servicios de los que tradicionalmente el Estado o sus empresas se habían hecho cargo. La filosofía consiste, en este caso, en “que todo aquello que pueda hacer mejor y más válidamente la provincia o el municipio, en buena hora que lo haga”.

La aplicación del principio de subsidiariedad tiene el fin de lograr una mayor participación de la inversión privada en la inversión total. Dicha participación era de 50% en 1977 y debería llegar a 77% en 1989. A su vez, la participación de la inversión pública provincial, en la inversión pública total, que era de 28% en 1977-1978, debería llegar a 46% en 1989.

En consonancia con los objetivos generales señalados, el Gobierno elaboró un presupuesto decenal de inversión pública que cubre el período 1980-1989.²³ Además de aquellos objetivos generales relativos al incremento de la participación del sector privado en la inversión bruta fija y de las provincias y municipios en la del sector público, el programa tiende a resolver los déficit de infraestructura, a seleccionar los proyectos sobre una base de rentabilidad y a compatibilizar las inversiones con las posibilidades financieras.

La inversión del sector público en el período 1980-1989 se ha estimado en el equivalente de 120 000 millones de dólares

23. Véase “Presupuesto de inversión pública 1980-1989”, en *IEA*, núm. 108, junio-agosto de 1980.

de 1979. De acuerdo con las cifras anuales, se previó que la inversión real de ese sector, que había oscilado alrededor de un promedio de 7.3% del PIB en el quinquenio 1970-1974, y que se elevó a 11.6, 11.4 y 9 por ciento en 1977, 1978 y 1979, respectivamente, descendería a 8.6% en 1980 y seguiría declinando hasta llegar a 6.8% en 1989. Asimismo, se había previsto que la inversión pública, que representaba 50% de la inversión total en 1977, descendería a 32.8% en 1980 y a 23.1% en 1989. El financiamiento global del presupuesto decenal incluía una reducción del endeudamiento público interno con respecto al ahorro interno privado, atribuible al aumento de los ingresos tributarios y de otro tipo y al endeudamiento externo. El 80% de la inversión nacional correspondería al área productiva. Del total de la inversión pública prevista para el decenio, 70 400 millones de dólares de 1979 corresponderán a la nación y 47 900 millones a las provincias y municipalidades. En el primer grupo (inversión del Estado nacional) cerca de 23% corresponderá a energía eléctrica, 21% a petróleo, gas y carbón, 17% a transporte y 8.5% a comunicaciones. La más grande inversión por entidad, siempre dentro del total nacional, corresponderá a las empresas eléctricas, incluyendo las entidades binacionales Yaciretá, Salto Grande y Corpus (23.6%), YPF (18%) y la Dirección Nacional de Vialidad (9.4%). La inversión total en el área de energía será de cerca de 36 600 millones de dólares y comprende centrales hidroeléctricas (Agua del Toro, Salto Grande, Los Reyunos, Yaciretá, Alucurá, Corpus y Arroyito, de las cuales las tres primeras se iniciaron antes de 1976), nucleares (Río Tercero y Atucha II) y térmicas, más una planta de agua pesada y líneas de transmisión.

Las centrales térmicas, que en 1980 representaban 62% de la potencia instalada, bajarán a 34% en 1990. Las centrales hidroeléctricas pasarán de 33 a 58 por ciento y las centrales nucleares de 5 a 8 por ciento, en el mismo período. En 1980, más de 56% del consumo de energía tenía su origen en el petróleo, 26% en el gas, 9.8% en la hidroelectricidad y la energía nuclear y 4% en el carbón. En 1990, el consumo de fuentes petroleras se podrá reducir a 48.5% y las otras fuentes registrarán avances. El autoabastecimiento de petróleo se podrá obtener en 1982 o 1983. Asimismo, habrá una mejor distribución regional del consumo de energía: mientras que el gran Buenos Aires consumió 45% del total en 1977, consumirá poco menos de 35% en 1990.

Los dos complejos hidroeléctricos proyectados más grandes son Yaciretá con una potencia de 2 700 Mw y Paraná Medio, con 2 304 Mw. La primera es una obra binacional (con Paraguay) y la segunda incluye obras de navegación y de control de las inundaciones del río del mismo nombre.

La política nuclear argentina tiene una trascendencia especial. La primera central nuclear, Atucha I, ya fue puesta en marcha, y la segunda, Embalse, entrará en servicio próximamente. El propósito del programa es "lograr el autoabastecimiento integral en materia nuclear" y obtener la máxima participación posible de la ciencia, ingeniería, tecnología e industria nacionales. El programa de suministros nucleares a las centrales comprende la exploración y localización de uranio, la producción de concentrado, la obtención de dióxido de

uranio, la fabricación de elementos combustibles y aleaciones especiales, y la operación de una planta piloto de esponja de circonio y de plantas de agua pesada con distintos procesos, cuyos fines son los de lograr la autonomía tecnológica en este suministro. El programa incluye, además, la infraestructura necesaria para el estudio del comportamiento de los elementos combustibles, antes y después de su inserción en las centrales. Por otra parte, la producción de radioisótopos y compuestos radiactivos cubrirá 90% de la demanda nacional (dejando un pequeño margen de importación por razones técnicas y económicas) y se exportarán materiales, servicios y tecnología a Latinoamérica. Se calcula que el desarrollo de la tecnología nuclear puede dar lugar a exportaciones ligadas de la metalurgia pesada.²⁴

La inversión proyectada más grande se realiza en el ámbito de la energía, dentro de un plan de equipamiento que abarca el período 1979-1995, a cuyo término Argentina tendrá una capacidad instalada de 29 820 Mw, que representa el triple de la existente en 1978. El programa de energía nuclear cuenta a su favor con importantes reservas de uranio y un desarrollo tecnológico muy acelerado, pero las inversiones —no especificadas para el conjunto del programa— son enormes.

El programa energético global requiere en el período 1979-1982 más de 12 000 millones de dólares de 1979; de este total, el equivalente de 7 400 millones se necesitará para inversiones y el de 3 500 millones para el pago de la deuda.²⁵

La posición oficial argentina considera a los acuerdos de no proliferación nuclear (Tratado de Tlatelolco) "como elementos de perturbación o destrucción de los planes nucleares de los países en desarrollo, que violan el principio de igualdad jurídica de los estados".²⁶

En lo que atañe el petróleo, en los medios financieros y petroleros internacionales se asigna especial importancia a los yacimientos marítimos del extremo sur del continente. En algunos de esos medios se opina que Argentina podría exportar hasta 300 000 barriles diarios de crudo en los próximos años. Las empresas que trabajan en los yacimientos marítimos son las siguientes: Exxon, Shell y Total Compagnie Française des Pétroles. Los observadores asignan especial importancia a los pozos descubiertos por la Shell, que dan una particular perspectiva al diferendo territorial del Beagle y a la mediación del Vaticano.²⁷

Por el lado del gasto corriente la contención en el presupuesto se concentró en los salarios de los empleados de la administración pública y en los gastos de tipo social. Eso

24. Véase Carlos Castro Madero, "El plan nuclear argentino y su proyección futura", en *Futurable*, revista de la Fundación Argentina Año 2000, Buenos Aires, segundo trimestre de 1981.

25. Véase IEA, núm. 108, *op. cit.*, núm. 88, septiembre de 1978 y núm. 109, septiembre de 1980.

26. Véase "Condena organismo del gobierno argentino los tratados de no proliferación nuclear", en *Uno más Uno*, México, 25 de agosto de 1981.

27. Véase "Argentina. El petróleo de la discordia", en *América Latina. Informe Semanal*, Londres, 30 de enero de 1981, y "Chile steps up oil search", en *Financial Times*, 18 de febrero de 1981.

permitted reducir la proporción del déficit en el PIB. En 1973 y 1974 dicho déficit era de alrededor de 7%, en 1975 ascendió a cerca de 15%, en 1976 se redujo a 9.5% y en 1977 a 3%, pero en los años siguientes volvió a experimentar un ascenso, por la persistencia de la inflación (1978 y 1979, 3.5% ; 1980, 4.2%).²⁸

En los gastos totales hubo un incremento en los de tipo militar, que fueron de 2 800 millones de dólares en 1979 (Brasil, 2 090 millones), mientras que en 1975 alcanzaron 1 031 millones (Brasil, 1 283 millones).²⁹

Es indudable que un aspecto esencial del plan de obras públicas es el energético. Al respecto, hay que señalar la importancia del plan nuclear y la expansión de las fuentes hidroeléctricas. Entre éstas merece especial atención el proyecto del Paraná Medio, para el cual se contaría con asistencia soviética. Dicho proyecto implica la navegabilidad del Paraná para los barcos de ultramar (también con consecuencias para Bolivia y Paraguay) y la regulación de las crecientes del río. El aspecto más notable del proyecto es que permitirá introducir el riego en la pampa húmeda, cuyo régimen de lluvias, aunque abundante, es irregular. Esto, a su vez, implicaría modificar la intensidad de los cultivos, aspecto de enorme trascendencia para la vida política y social del país. Otra consecuencia del programa energético sería la futura pérdida relativa de importancia de la participación de las empresas transnacionales en la producción de petróleo, en la medida en que se incremente la hidroelectricidad. La importancia del programa energético hace pensar en la posibilidad de que Argentina consiga cierta especialización en industrias que requieran insumos eléctricos intensivos.

LA POLÍTICA DE MARZO DE 1976 A MARZO DE 1981

La política económica aplicada no fue uniforme en el período comprendido de marzo de 1976 a marzo de 1981. No se hará aquí un examen minucioso de las distintas etapas,³⁰ sino sólo su análisis global. Se puede señalar un *primer período* en el que la política de estabilización (libertad de precios y libertad cambiaria, con contención de los salarios) dio por resultado una enorme transferencia de ingresos desde los asalariados hacia los capitalistas y el Estado y, dentro de los sectores productivos, hacia la economía agraria de exportación, como sucedió en todos los programas de este tipo aplicados en Argentina de 1952 en adelante. Lo que caracteriza a este

período es que la magnitud de las transferencias de ingresos fueron en esta oportunidad mucho mayores que en otras, por la caída del salario real, que redujo la proporción del ingreso de los asalariados en el PIB total, de 48% en 1974 a 31.5% en 1977.³¹

El PIB tuvo una declinación de 1.7% a precios constantes en 1976 y una recuperación de 4.9% en 1977, mientras que el sector agropecuario experimentó una expansión de 4 y 1.2 por ciento en cada uno de los años mencionados y la industria manufacturera cayó 4.5% en 1976 y tuvo una recuperación de 4.2% en 1977. El desempleo disminuyó debido a la gran actividad de la industria de la construcción. La agricultura del interior del país tuvo una etapa de estancamiento o retroceso.

En la segunda etapa de este período hubo una aguda lucha entre las empresas y los sectores productivos y de servicios, por el desplazamiento de ingresos.

A fines de 1977 aumentaron las tasas de interés y se empezó a retrasar la evolución del tipo de cambio con respecto a los precios. Las consecuencias de la elevación de los costos financieros se pudieron apreciar a lo largo de 1978, con el inicio de una fuerte recesión. En ese año el PIB cayó 3.4%, debido a una regresión de 7.9% en el producto industrial y a una moderada expansión agropecuaria de 1.7%. En este último sector, los resultados generales comprenden un crecimiento de la agricultura de exportación y un deterioro de la agricultura ligada al mercado interno, que sigue una evolución similar a la industria manufacturera. El tipo de cambio retrasado afectó a las exportaciones industriales. En 1979 se intensificó la presión sobre los sectores productivos para reasignar recursos según las denominadas ventajas comparativas, y el sector agropecuario creció 4.1% por efectos de la mejora de las cotizaciones internacionales. Se intensificaron las rebajas arancelarias y aumentaron las importaciones, lo que dio un nuevo impulso a la modificación de los precios relativos para forzar una reducción en los precios industriales. La indización de tarifas de servicios públicos, implantada en 1978, fue abandonada para facilitar la reducción del ritmo inflacionario, que se mantenía elevado, pero ello impidió que el déficit fiscal siguiera reduciéndose como porcentaje del PIB. La inflación (medida por los precios al menudeo), que había sido de 179.1 y 433.5 por ciento anual en 1975 y 1976, se mantuvo en 172.8 y 175.5 por ciento en 1977 y 1978. En 1979, la reducción de la presión alcista en el último cuatrimestre limitó el alza anual de los precios a 159.5%. En este año se produjo el auge del mercado financiero, cuyas consecuencias ya se examinaron.

En 1979 se produjo una expansión de 8.4% en el PIB, determinada por un crecimiento industrial de 11% y un aumento de 4.1% en el sector agropecuario. La aceleración en el ritmo de la actividad económica parece haber sido sostenida por el auxilio crediticio a las industrias en dificultades, que con el endeudamiento eludieron los efectos combinados del alza en las importaciones y de la rebaja arancelaria.

31. Cifras compiladas con datos de FIDE y del Banco Central de la República Argentina.

28. Véase "El presupuesto para 1981", en *IEA*, núm. 113, enero de 1981, y "La financiación del gasto público. Seminario Interamericano de Presupuesto, organizado por la Secretaría de Hacienda de la República Argentina con el auspicio de la OEA", en *Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público*, núm. 10, Quito, junio de 1979.

29. Véase "La economía condiciona los gastos en defensa", en *El Economista*, Buenos Aires, 4 de agosto de 1978, y "Destinó América Latina 10 000 millones a defensa en 1979; Argentina, Brasil y Cuba gastaron 6 000 millones", en *Excelsior*, México, 1 de diciembre de 1980.

30. Véase Aldo Ferrer, "La economía argentina en 1976-1979", en *Economía de América Latina*, núm. 5, CIDE, México, segundo semestre de 1980.

La situación, como ya se vio, culminó en 1980, cuando se inició la crisis financiera. En ese año hubo un pequeño retroceso (-0.2%) en el PIB, pero los sectores productivos tuvieron un marcado descenso (-3.8% en la industria manufacturera y -5.5% en el sector agropecuario). El financiamiento que había salvado a las empresas en 1979, sobre todo a las industriales y a las agrícolas del interior del país, se convirtió en un arma de doble filo cuando no pudieron hacer frente a sus deudas.

La ventaja agropecuaria del primer período se fue diluyendo con el retraso del tipo de cambio. En el *segundo período*, que se extiende hasta mediados de 1980, la economía giró alrededor de las rentas y la especulación. En el sector agrario, favorecido por las ventajas comparativas, los productores se vieron crecientemente presionados por el incremento de los costos y del endeudamiento. Sólo aquellos sectores que obtenían rentas y podían recircularlas en el mercado financiero se expandieron. Por eso hubo una ruptura en el frente interno agrario: los sectores rentistas siguieron apoyando el programa, y los productores, sobre todo los medianos y pequeños, pasaron a la oposición, amenazando el crecimiento continuado de las exportaciones. En 1980 hubo, por primera vez desde 1976, una caída en las ventas al exterior (-7%), también determinada por dificultades climáticas y por la salida de muchos productos industriales de las listas de exportación.

La evolución desfavorable de la actividad en los sectores productivos mayores impulsó la reforma de julio de 1980, con la que se inició un *tercer período* en la aplicación de la política económica inaugurada en abril de 1976. Mediante dicha reforma se aumentaron los impuestos al consumo y se derogaron impuestos y aportes sociales que afectaban los costos de las empresas; asimismo, se estableció una nueva reducción de aranceles a la importación, con el objeto de disminuir el costo de los insumos importados. Al mismo tiempo se liberó aún más el mercado financiero, eliminando restricciones al ingreso de capitales y permitiendo que los depósitos en moneda extranjera pudieran canalizarse hacia los créditos de mediano y largo plazos. Con esta última disposición se buscaba acrecentar el flujo de capitales externos para compensar el deterioro de la balanza comercial; con ella se aceleró el vertiginoso crecimiento de la deuda externa.

En conjunto, la reforma de julio de 1980 trató de conciliar los aspectos aparentemente contradictorios de la política económica del gobierno militar. La llamada ventaja comparativa estaba siendo paralelamente neutralizada por el retraso del tipo de cambio. La reducción de costos impositivos de todo tipo se propuso para compensar la menor rentabilidad derivada del tipo de cambio y para conciliar las ventajas comparativas con el crecimiento del mercado financiero. Por otro lado mientras la industria obtenía ventajas de costo de la reforma, veía intensificada la presión competitiva del exterior, en virtud de la rebaja de aranceles y del tipo de cambio retrasado.

En vísperas del cambio de gobierno, el 3 de febrero de 1981 se anunció una devaluación adicional de 10% duramente resistida por el equipo económico dirigido por Martínez de Hoz, que rompió la continuidad de la política económica porque, en realidad, constituyó un primer paso hacia las

modificaciones que introduciría el nuevo gobierno, dos meses después.

La devaluación exacerbó las expectativas de nuevos ajustes cambiarios y precipitó una fuga de capitales en medio de los cuales se produjeron otras devaluaciones.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS PRECIOS, EL TIPO DE CAMBIO Y EL SECTOR EXTERNO

A partir de abril de 1976 se produjo un enorme cambio en la estructura de precios, aunque los primeros pasos ya habían sido dados en 1975. Durante la mayor parte de los anteriores 30 años, la estructura de los precios internos tenía una gran disparidad con respecto a la estructura de los precios en los países capitalistas industrializados. Los precios argentinos de los alimentos eran bajos en relación con los precios de los productos industriales, disparidad que reflejaba una situación de ventaja comparativa de costos para la producción agropecuaria. Los costos de producción agropecuarios comparativamente bajos permitían contar con una industria difundida y diversificada que producía a costos relativamente elevados. Por esa vía, la ventaja en los productos primarios de exportación se difundía a las actividades no preparadas para enfrentarse a la competencia externa, con el resultado de que la economía agropecuaria estaba estancada y la industria se renovaba con cierta lentitud. La adquisición interna de productos industriales estaba asegurada por el bajo costo de los alimentos. El resultado fue que las exportaciones se mantuvieron durante años en una magnitud insuficiente para permitir la renovación en gran escala de equipos. La rigidez de la oferta agropecuaria alimentaba una industria que se difundía cada vez más, pero que no estaba directamente preocupada por reducir sus costos y aumentar su capacidad competitiva. Para lograrlo, el sector industrial tendría que haber modificado su conformación, asentada sobre una multitud de empresas pequeñas. A fines de 1979, las fábricas con más de 200 trabajadores representaban poco más de 1% de los 133 000 establecimientos existentes. Tarde o temprano tendría que sobrevenir un proceso de concentración. Entre tanto, el Estado se expandía a costa de un déficit continuado.

Es posible que la confluencia de una oferta agropecuaria rígida con una industria demasiado extendida, más un aparato estatal demasiado grande con respecto a sus ingresos, dieran lugar a una continua presión alcista para elevar los precios. El estancamiento agropecuario conducía periódicamente a crisis en la balanza de pagos que estrangulaban las importaciones. Cuando sobrevenía la crisis externa se acentuaban las expectativas inflacionarias, que culminaban —periódicamente— con el ajuste del tipo de cambio. La lucha por la distribución de ingresos —entre los capitalistas y los asalariados y entre el sector agropecuario y el industrial— se acentuaba en momentos en que había expectativas inflacionarias y cuando se producía el ajuste del tipo de cambio. Las periódicas devaluaciones y las continuas presiones inflacionarias daban lugar a un déficit fiscal que en forma persistente escapaba a las proyecciones efectuadas. La elevada inflación argentina obedecía, hasta 1976, entre otros, a estos cuatro factores: la inelasticidad de la oferta agropecuaria, que comprimía la producción primaria y las exportaciones; la excesiva extensión de una industria protegida y poco concentrada, que trabajaba a costos relati-

vamente elevados; el déficit fiscal que encubría subsidios indirectos a la industria y a servicios de infraestructura también deficitarios, que no contaban con una base de sustentación suficiente en el aparato productivo, y, por fin, la lucha continua de las diversas clases y sectores sociales para apropiarse de una parte mayor de los ingresos.

En los primeros dos años, la política económica iniciada en 1976 determinó la distribución de ingresos en favor de la acumulación de las empresas y acentuó la modificación de los precios relativos que venía ocurriendo desde 1975. La presión inflacionaria provino del ajuste del tipo de cambio, del alza de los precios por parte de las empresas, del incremento relativo de los precios de los alimentos (bienes-salario) y de la remuneración que el Estado pagaba al capital privado de préstamo por el sostenimiento de una parte de sus gastos.

El ajuste aplicado a los tipos de cambio, de 1976 a 1978, mantuvo el nivel histórico de paridad del peso, ya que, mediante el sistema de *crawling-peg*, el precio de las divisas se ajustaba a la evolución de los precios internos.

En 1978, el tipo de cambio comenzó a retrasarse con respecto al ritmo de los precios internos y, a fines del mismo año, se iniciaron las devaluaciones programadas con anticipación, que fueron ampliando la distancia con relación a la evolución de los precios, dando lugar al creciente abaratamiento de las divisas y a la sobrevaluación de la moneda nacional con respecto a las pautas históricas que habían regido en los últimos 30 años.

Este fue, en realidad, el segundo paso en el sentido de un cambio en la estructura de los precios, pero esta vez en su relación con los internacionales. Antes de 1976, los precios argentinos medidos en moneda internacional eran bajos para los productos agropecuarios y algunos de los industriales, que eran más elevados a medida que aumentaba su grado de complejidad. Los salarios, por su parte, eran relativamente elevados en términos de poder adquisitivo interno, sobre todo teniendo en cuenta la realidad latinoamericana y de otros países periféricos.

La primera parte de la reforma económica aumentó los precios agropecuarios con relación a los industriales y disminuyó el poder adquisitivo interno de los salarios, elevando la rentabilidad del capital.

La segunda parte de la reforma, que operó a partir de fines de 1978 y se caracterizó por el retraso del tipo de cambio, elevó en términos internacionales los precios agropecuarios y los industriales. Para los primeros era un movimiento natural, que los proyectaba hacia un nivel —medido en moneda internacional— similar a sus equivalentes del exterior. En cambio, los segundos —siempre en términos de moneda internacional— quedaban aún más descolocados que antes, lo que se acentuó por el relativo abaratamiento de los productos importados debido a la rebaja de los aranceles.

Fue entonces cuando se aceptó que las autoridades económicas adoptaban el denominado *enfoque monetario de la*

balanza de pagos. La premisa de este enfoque radica en que la cantidad de dinero existente siempre tiende a estar en equilibrio con la demanda. En una economía cerrada, cuando crece la oferta de dinero, el equilibrio invariablemente se logra mediante la elevación de los precios. En cambio, si la economía se abre y se adopta un sistema de cambios fijos (o relativamente poco móviles en relación con los precios), el desequilibrio entre la oferta y la demanda de dinero se resuelve a través de la balanza de pagos.

No es que las autoridades económicas orientaran su política aparentemente anti-inflacionaria mediante su preferencia ideológica por el ajuste de la balanza de pagos. Sucedió, más bien, que la aplicación del denominado enfoque monetario de la balanza de pagos orientaba la estructura de los precios (en su relación interna e internacional) en el sentido antes señalado. Y esa modificación de la estructura de los precios era esencial para modificar la estructura económica argentina en un sentido acorde con las denominadas ventajas comparativas (promoción de la producción primaria exportable y desaliento de una economía industrial excesivamente extendida y basada en el mercado interno) y con la constitución de un mercado financiero que precipitara dicho cambio en la estructura productiva.

El tipo de cambio, en realidad, expresa una determinada conformación social y una peculiar articulación entre la economía nacional y la internacional. La relación entre el precio de las divisas y el nivel interno de precios, tal y como se articulaba en Argentina en los 30 años anteriores a 1976, suponía precios internacionalmente bajos para la agricultura y precios internacionalmente altos para la industria. Esto, a su vez, significaba un relativo desaliento para la producción agropecuaria —periódicamente revertido en forma transitoria por las devaluaciones y la modificación de los precios relativos internos— y una promoción de una industria protegida, excesivamente extendida y no competitiva en el exterior.

Cuando se habla del “retraso en el tipo de cambio” se quiere decir, en realidad, que existe un cambio de parámetros que modifica el funcionamiento de la sociedad, con respecto al modelo que imperó en los 30 años previos a 1976.

El “retraso del tipo de cambio” es, por consiguiente, el paso a una estructura económica completamente diferente, basada en la promoción de las denominadas ventajas comparativas, o sea, de la producción agropecuaria exportable, y en el desaliento de la industria extendida y sustentada en el mercado interno.

Se dirá que en el pasado la economía agropecuaria de exportación se beneficiaba con la devaluación de la moneda nacional y la apreciación de las divisas, y que, por consiguiente, el actual “retraso del tipo de cambio” con respecto al pasado no puede beneficiar a la economía agropecuaria de exportación. Este problema se analizará más adelante, pero hay que señalar, por ahora, que entre una y otra situación hay un cambio originado por la modificación de los precios relativos. Indudablemente, la devaluación siempre beneficia al sector exportador, pero aquellas devaluaciones estaban siempre

sujetas a ser revertidas en el corto plazo y eran, por consiguiente, más bien una compensación transitoria dentro de un sistema que no favorecía la "ventaja comparativa". Claro que si el "retraso del tipo de cambio" se exagera, los productores pierden rentabilidad, a pesar de que ganen por la instauración de un régimen más estable, que impide el resurgimiento del modo de acumulación industrial (extendido y basado en el mercado interno) que obstaculiza el aprovechamiento de la denominada ventaja comparativa.

La aplicación del nuevo régimen significó la eliminación de los impuestos aplicados a las exportaciones tradicionales. La derogación de esos impuestos, dicho sea de paso, preparaba a ese sector para operar con un tipo de cambio relativamente "retrasado". Para las exportaciones industriales, en cambio, el nuevo régimen redujo los subsidios, limitando la capacidad de exportación a quienes realmente tuvieran ventajas comparativas. Las importaciones, por su parte, fueron excepcionalmente promovidas por el "retraso del tipo de cambio" y la disminución de aranceles. El resultado fue una mayor especialización en las exportaciones agropecuarias tradicionales y una disminución del saldo favorable de la balanza comercial (1 111 millones de dólares en 1979 contra 2 569 millones en 1978) e incluso la aparición de un déficit de 2 425 millones en 1980. Las exportaciones habrían pasado de 3 931 millones de dólares en 1974 a cerca de 8 000 millones en 1980, y las importaciones, que en 1974 ascendían a 3 635 millones de dólares, en 1980 se elevaron a 10 400 millones. Con todo, el saldo comercial positivo acumulado en el período 1976-1979 fue superior a 6 000 millones; si a esa suma se le resta el saldo negativo de 1980, queda un saldo positivo acumulado para el período 1976-1980 de más de 3 600 millones de dólares.³²

CONCLUSIONES

a] *El modo de acumulación*

A pesar de su extendido desarrollo industrial y de su competitiva economía agropecuaria, durante los últimos 40 años Argentina tuvo un crecimiento poco satisfactorio y una inflación en ascenso, que no pueden atribuirse exclusivamente a la capacidad reivindicativa de los trabajadores ni a la crisis política permanente. Durante el peronismo creció la extensividad de la industria y aumentó su desconcentración, para favorecer el pleno empleo y la elevación del consumo interno; pero esa evolución sólo pudo tener lugar a costa de desplazar ingresos desde la agricultura competitiva. La respuesta fue, invariablemente, una reticencia de los productores agropecuarios a incrementar la producción, con lo que la expansión industrial chocaba periódicamente con el estrangulamiento externo y la inflación ascendente. Por otro lado, todos los esfuerzos realizados por los gobiernos industrialistas para inducir a los productores agropecuarios a modificar su conducta terminaron en el fracaso. La industria extensiva y la agricultura limitada coexistían con dificultades, por más interrelación de capitales que hubiera.

Los militares que dieron el golpe de 1976 ensayaron un nuevo camino para resolver el problema: quisieron limitar la extensividad de la industria, para que su expansión no siguiera exigiendo nuevas transferencias de ingreso desde la agricultura. De esa manera, también, daban a la agricultura la posibilidad de incrementar su producción, acordándole la más amplia disponibilidad económica de sus ventajas comparativas y, a la vez, disminuirían en el futuro la demanda de mano de obra, con lo que limitarían la capacidad reivindicativa de los asalariados, que tendría a deprimir las ganancias y crear situaciones políticas conflictivas.

Ese fue el primer paso de la reforma. Con el segundo, que institucionalizó la expansión del mercado financiero, trataron de arraigar en el mediano y largo plazos el nuevo modo de acumulación, eliminando la necesidad de las devaluaciones periódicas. Así darían estabilidad al conjunto de la acumulación capitalista. Empero, ese segundo paso, al llevar a un punto sin regreso a las reformas iniciadas en 1976, exigía la desaparición de la mayor parte de la industria internacionalmente no competitiva y, por tanto, de la extendida burguesía marginal y mediana. Como el mercado financiero no estaba maduro, sino en formación, los capitales allí reunidos sirvieron para sostener a la industria en peligro, librándose así una verdadera batalla política por el afianzamiento del nuevo modelo o su reversión. La resistencia industrial y la ampliación del mercado financiero extendieron y profundizaron excesivamente la lucha; el buscado ajuste industrial sólo podría darse como corolario de la concentración financiera.

Para ese entonces, las autoridades económicas dieron el tercer paso en la búsqueda de la consolidación del nuevo modo de acumulación. La inflación había contribuido a empujar a la quiebra a las industrias más débiles, al mismo tiempo que expresaba el conflicto que se daba en el seno de la economía. Como el período de expansión y crisis del mercado financiero se había prolongado, la inflación pudo atenuarse sólo en muy pequeña medida, gracias al lento ritmo de ajuste del tipo de cambio. Esa situación creaba dificultades en los sectores no destinados a desaparecer e incluso en algunos de los que contaban con ventajas comparativas, lo que ocasionó la división del frente agrario. Para compensar ese excesivo "retraso" del tipo de cambio, las autoridades económicas redujeron en julio de 1980 los impuestos a las empresas y los aranceles.

Empero, ya era tarde. El desorden del aparato productivo era demasiado grande y se había generalizado un sentimiento de disconformidad en la mayor parte del empresariado. Este último, que había apoyado calurosamente el golpe de marzo de 1976, contribuyó, paradójicamente, a elevar la temperatura política de la oposición al régimen, al que presionó para que revirtiera su política económica, considerada hasta ese momento inmodificable. Martínez de Hoz tuvo que abandonar la dirección de la economía porque la sociedad, incluyendo a la mayoría de los capitalistas, no soportó su política.

Una visión histórica del modo de acumulación argentino indica que el país se integró a la economía mundial, en los últimos decenios del siglo pasado, como abastecedor de alimentos de las naciones industrializadas de Europa. La

32. *Ibid.*

actividad industrial no estaba entonces en contradicción con los intereses agropecuarios. La acumulación en el campo, basada en la renta diferencial en escala internacional,³³ se articulaba con una industria directa e indirectamente complementaria. Este período, que finalizó con la crisis mundial de los años treinta, se puede definir como aquél en que prevaleció un *modo de acumulación homogéneo, basado en las ventajas comparativas*.

La crisis mundial de los treinta deterioró ese modo de acumulación homogéneo, porque la caída del valor de las exportaciones planteaba la necesidad indiscutida de intensificar la industrialización sustitutiva de importaciones y hacía más atractivo el mercado interno.

Ese acuerdo para diversificar el modo de acumulación se transformó en una honda divergencia al principio de los años cuarenta. Había surgido una burguesía industrial menos concentrada, que impulsó la formación de un *nuevo bloque de poder* que incluyó, por primera vez, aunque de una manera relativamente subordinada, a la clase obrera. El Estado peronista dio nacimiento a un modo de acumulación que bloqueó el desarrollo agropecuario y fomentó la expansión de la industria liviana protegida.

La crisis agropecuaria de principios del decenio de los cincuenta planteó el fin de ese modo de acumulación, pero el peronismo no terminó de resolver el problema. En el período que se inició con el golpe de 1955, periódicamente hubo que insuflar fuerzas al sector agropecuario exportador, mediante devaluaciones y modificaciones de los precios relativos, que hacían entrar en crisis a la industria. De ahí en adelante, el ascenso de un sector se combinó con el retroceso del otro. Quedó, así, inaugurado un *modo de acumulación compartido*, que mantuvo un crecimiento industrial diversificado y poco concentrado. Ese modo de acumulación entró en crisis después de un intento políticamente fallido de renovarlo (1973-1974) y fue anulado con la *política económica del 2 de abril de 1976, que constituyó el primer intento en 30 años de volver a un modo de acumulación homogéneo, basado en las ventajas comparativas*. El desacuerdo de sectores cada vez más amplios de la burguesía con la aplicación de una política tendiente a forzar la implantación del nuevo modo de acumulación, y la crisis social y política en ciernes a que ello dio lugar, plantean ahora la interrogante de si las modificaciones introducidas por el nuevo gobierno militar no entrañan la vuelta al modo de acumulación no homogéneo y compartido de antes de 1976.

b] *Una interpretación de la política económica del período 1976-1981 y las distintas opciones para el futuro*

Salomón Kalmanovitz afirma en un trabajo reciente que la especialización en la exportación de un recurso natural o de un producto agrícola poco elaborado susceptible de provocar superávit cambiarios conduce a sustituir industrias locales por

importaciones y a sustituir exportaciones intensivas en trabajo por exportaciones que producen rentas.³⁴

Sin llegar a los extremos mencionados, la experiencia argentina siguió ese camino. El modo de acumulación basado en las denominadas ventajas comparativas, para un capitalismo dependiente cuya especialización es la agricultura y la ganadería extensivas, condujo objetivamente hacia una política anti-industrial, basada en las rentas (de la tierra, de exportación y financieras). La ventaja comparativa, que al principio extendió sus beneficios al conjunto del sector agropecuario pampeano de exportación, fue tomando la forma de una ventaja comparativa expresada en las rentas. La renta de la tierra, recirculada al mercado financiero, y la renta del capital financiero, exacerbada por el retraso cambiario y los beneficios del comercio de importación, también recirculados al mercado financiero, configuraron lo que, a manera de propuesta, se puede definir como una economía rentística basada en la exportación primaria y en su corolario financiero. Para entender plenamente esta definición hay que comprender que los tres períodos señalados en el lapso de 1976 a 1981 se combinan y no se excluyen, aunque se trate de una combinación contradictoria. La opción por una política de ese tipo encontró cierto apoyo en la reorganización económica mundial que se vislumbra, en la cual la concentración tecnológica y financiera en la cúspide del poder del capital monopolístico internacional dificulta que los países que aspiran a un desarrollo intermedio consoliden su industria afirmándose en el mercado mundial.

El gobierno de Viola, con la liquidación del "retraso cambiario", desmontó parcialmente las bases de lo que se ha definido como una economía rentística basada en la exportación primaria y en su corolario financiero. Subsisten las ventajas comparativas para la producción agropecuaria exportable, pero la ampliación de su base de sustentación implica cierta *difusión* de la renta agraria diferencial en escala internacional a otros sectores. Lo que se discute ahora en el gabinete económico argentino es, de una o de otra manera, *hasta dónde llegará esa difusión*. El sector agropecuario plantea una política que permita su aprovechamiento por todos los productores y su difusión al sector agrario del interior del país, no vinculado a la exportación. Este planteamiento, de por sí, entraña cierta difusión hacia el sector industrial. Este último, en cambio, quiere extender esa difusión a toda la industria, volviendo así a un modo de acumulación compartido.

Es necesario destacar que el replanteamiento se ha originado en la imposibilidad, para una economía del grado de desarrollo de la argentina, de que el poder se concentrara en torno de las actividades exportadoras tradicionales, como agudamente ha señalado Aldo Ferrer.³⁵ La experiencia argentina es, además, una muestra de la incapacidad de las teorías neoclásicas y friedmanianas para comprender las realidades del capitalismo actual, del que sólo pueden ofrecer una deformada visión apologetica. □

33. Véase Ernesto Laclau, "Modos de producción, sistemas económicos y población excedente. Aproximación histórica a los casos argentino y chileno", en Marcos Giménez Zapiola (comp.), *El régimen oligárquico*, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

34. Salomón Kalmanovitz, "La existencia de una renta de exportación. Una ligera teorización sobre el caso colombiano", en *Isitome*, Revista de Estudiantes de Economía, Universidad Nacional y Universidad de los Andes, núm. 2, Bogotá, mayo de 1981.

35. Véase Aldo Ferrer, "El monetarismo. . .", *op. cit.*